

¿EL «AMIGO AMERICANO»? ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS DURANTE EL FRANQUISMO

The American friend? Spain and the United States during Franco

Lorenzo DELGADO
Instituto de Historia-CSIC

Fecha de aceptación definitiva: 12-VII-2004

RESUMEN: A partir de los acuerdos de 1953, las relaciones con Estados Unidos se convirtieron en el factor central de la política exterior española, circunstancia que se mantuvo hasta el final de la dictadura franquista. El eje de la relación fue el interés estadounidense por disponer de bases militares en España, objetivo que aceptaron los dirigentes españoles a cambio de la respetabilidad internacional que les aportaba el “amigo americano”. A lo largo de todo aquel período fue imposible reequilibrar una relación bilateral que implicó para España una fuerte subordinación estratégica a la potencia americana. Pero las repercusiones de ese vínculo no se limitaron a la dimensión político-estratégica. La ayuda económica americana y su aportación a la formación de capital humano tuvieron un papel relevante en la modernización económica y sociocultural del país, en el anclaje español con los valores e instituciones del bloque occidental.

Palabras clave: Relaciones España-Estados Unidos, Política Exterior, Ayuda Económica Americana, Relaciones Culturales

SUMMARY: As of the 1953 agreements, the core of Spain's foreign policy was its relations with the United States. This situation remained unchanged during Franco's dictatorship. The main element of this relationship was America's interest in having military bases in Spain, which was accepted by the Spanish leadership in exchange for the international respect that the “American friend” would bring. Throughout this period, a true balanced relationship was never achieved; thus,

Spain was greatly and strategically subordinated to American power. However, the implications of this relationship were not limited to the political/strategic dimension. U S economic aid and its contributions to human capital played a relevant role in the economic, social and cultural modernization of Spain, as well as in the country's insertion into the values and institutions of the Western bloc.

Keywords: Spain-United States Relations, Foreign Policy, American Economic Aid, Cultural Relations

La historia de Europa en el siglo XX, especialmente de Europa occidental, es incomprensible sin la referencia a Estados Unidos. El espectacular desarrollo de la economía y la tecnología estadounidenses contribuyeron a ello, pero muy posiblemente el fenómeno clave para explicar la rápida propagación del *American way of life* en Europa sea el desencadenamiento y efectos de las dos guerras mundiales. Si tras el primero de los conflictos bélicos ya se apreciaban síntomas de un incremento de la presencia norteamericana en suelo europeo (mundo de los negocios, publicidad...), fue a raíz de los sucesos de la II Guerra Mundial cuando su influencia en los asuntos del viejo continente iba a resultar determinante.

Reconstrucción económica, rearme militar, diseños geopolíticos, transformaciones culturales, expansión de la sociedad de consumo, los principales agentes de la evolución del viejo continente tuvieron en la segunda mitad del pasado siglo una estrecha conexión con los vientos, a veces tormentas, que llegaban del otro lado del Atlántico. La impronta de Estados Unidos marcó las iniciativas que desembocaron en instituciones básicas de los países de Europa occidental: OECE, OTAN y CEE. En la memoria colectiva de los ciudadanos de ese conjunto de países los norteamericanos quedaron asociados con la liberación del yugo fascista, con el patrocinio de la recuperación económica bajo los auspicios del plan Marshall, o con el dispositivo militar que servía de dique de contención al expansionismo soviético.

EL ESTIGMA DE UNA RELACIÓN ATÍPICA EN EL MARCO DE EUROPA OCCIDENTAL

En España la secuencia cronológica de la vinculación con la primera potencia occidental presentó un ritmo diferente, sus móviles también obedecieron a objetivos distintos. Estados Unidos no participó en la liberación del franquismo, ni activó el despegue económico, ni garantizó la seguridad del territorio español frente a agresiones externas. España quedó inicialmente al margen de los compromisos asumidos por Estados Unidos para dotar de cohesión a Europa occidental e inmunizarla de los riesgos del «contagio comunista». Un régimen como el franquista, por otra parte, hacía innecesarias tales precauciones.

Hizo falta esperar a 1959 para que España ingresara en la OECE, once años después de su creación, lo que privó al país de las ventajas de la multilateralización de una parte vital de su comercio exterior. Hubo que aguardar a la vuelta de la democracia al país para que fuera posible incorporarse a la OTAN en 1981, con treinta y

dos años de demora, y a la CEE en 1986, con otros veintinueve años de retraso. España tuvo vetado durante todo ese tiempo el acceso a las instituciones más importantes del bloque occidental, permaneció fuera de sus centros neurálgicos. Esa brecha afectó también al desarrollo de la sociedad española, que vivió desde una cierta distancia los acontecimientos que transformaron al mundo en aquellas décadas, bajo el filtro además de unos medios de comunicación controlados por el poder.

La causa eficiente del desarraigo español respecto a la construcción europea y de su relativo aislamiento internacional hay que buscarla en su régimen político. La prolongada Dictadura franquista obstaculizó una relación fluida con los países de su entorno inmediato. Con la excepción de Portugal, claro está, donde también padecían otro régimen dictatorial. Pero es que incluso con Portugal existía una diferencia trascendental. Mientras Salazar optó por una neutralidad benevolente hacia los aliados en el conflicto mundial, Franco dejó clara su proclividad hacia la causa fascista y no se recató en colaborar de diversas maneras con las naciones del Eje. Después de todo, su amistad se había forjado en el difícil trance de la Guerra Civil española, donde la Alemania nazi y la Italia fascista respaldaron a los sublevados con su apoyo diplomático, su contribución militar y sus préstamos para la compra de armamento. La memoria del pasado reciente iba a pesar decisivamente en la actitud de los países de Europa occidental, sobre todo en los partidos y sindicatos de izquierdas, para oponerse a la completa aceptación internacional del régimen de Franco.

Ante la atípica situación española en el marco de Europa occidental, Estados Unidos adoptó una postura pragmática, o si se prefiere ambigua, acorde con sus intereses estratégicos y dejando a un lado los valores políticos que, en teoría, habrían de orientarlos. Tras un período de cuarentena y oposición a la Dictadura franquista, el Gobierno norteamericano decidió firmar un acuerdo que le permitió establecer bases militares en España. Ese vínculo se anudó mediante la comunicación de Estado a Estado. La opinión pública norteamericana apenas participó en la decisión, algo por lo demás impensable para su homóloga española en aquella época. Desde la óptica norteamericana, su presencia en España respondía básicamente a un objetivo militar, el resto de las consideraciones resultaban accesorias. Las bases reforzaron su sistema defensivo y, como entonces se decía, la «seguridad del mundo libre». La sociedad española no gozó en ese sentido de las ventajas añadidas que obtuvieron sus vecinos europeos, con quienes Estados Unidos compartía una afinidad democrática inexistente para el caso español. El Gobierno de Washington apreció con el tiempo la excelente colaboración que le prestó el régimen franquista, pero siempre trató de mantener ciertas distancias para que no se sobredimensionara lo que, a fin de cuentas, no era más que una alianza de conveniencia.

Para los dirigentes españoles la ecuación tenía otras premisas. Fueron conscientes desde el principio de que aquel acuerdo representaba un alto riesgo para la sociedad española, que no se beneficiaría al hacerlo de una ayuda equivalente a la disfrutada por otros países europeos. Pero aquello distaba de ser el argumento esencial. Gracias a la asociación militar con la potencia americana el régi-

men obtendría algo tan ansiado como la rehabilitación internacional. Además, según la interpretación española, el precio por las bases debía facilitar el arranque económico que habían sido incapaces de promover los proyectos autárquicos, al tiempo que fomentaría la modernización de un ejército tan atrasado en sus métodos y pertrechos como imprescindible para mantener el orden interno y a la propia Dictadura. Algo de todo eso hubo, aunque desde luego no en las proporciones deseadas. De cualquier forma, el vínculo bilateral aparejó, a medio y largo plazo, una serie de efectos que desbordaron la conexión político-estratégica. La influencia de Estados Unidos se proyectó sobre la economía española y favoreció el cambio de modelo adoptado a finales de los años cincuenta. También tuvo efectos apreciables en la transformación sociológica y cultural de la década posterior.

A partir de los pactos de 1953, las relaciones con Estados Unidos se convirtieron en el factor central de la política exterior. Esa centralidad se mantuvo hasta el fin de la Dictadura franquista. La sociedad española vio de lejos las imágenes de los soldados americanos peleando en los campos de batalla europeos. Sin embargo, contempló en la primera página de todos los diarios el abrazo entre Franco y Eisenhower en 1959. Aquella instantánea estaba destinada a perdurar, a convertirse en todo un símbolo. Para muchos españoles, que sufrieron la Dictadura, el «amigo americano» no fue como en Europa occidental el abanderado de la democracia y la prosperidad. Las bases militares americanas y, por añadidura, la imagen de Estados Unidos en España quedaron asociadas con el respaldo al régimen de Franco. Tal es el origen del antiamericanismo latente en la sociedad española, que aflora periódicamente como pusieron de relieve las multitudinarias movilizaciones contra la invasión de Irak¹.

Resulta lógico que el estudio de la relación bilateral se iniciara bajo el prisma exclusivo de los pactos militares: su gestación, sus hipotecas, sus renegociaciones². Hasta fecha reciente no comenzaron a diversificarse los enfoques analíticos. Incluso ahora, es complicado sustraerse a la polémica, pues los pactos de 1953 y sus efectos de diversa índole representaron el factor clave de la aproximación hispano-norteamericana. Las valoraciones sobre el significado histórico de la relación bilateral tienden a adoptar una lectura ambivalente. En un fiel de la balanza

1. Sobre la diferencia de la percepción española con otros países europeos y su peso en la formación histórica de la imagen de Estados Unidos llamó la atención hace tiempo AZCÁRATE, Manuel: «La percepción española de los Estados Unidos», *Leviatán*, 33, 1988, pp. 5-18. Sus reflexiones han sido actualizadas por ZALDÍVAR, Carlos Alonso, *Miradas torcidas. Percepciones mutuas entre España y Estados Unidos*. Documento de trabajo 4/9/2003 del Real Instituto Elcano.

2. Los pactos militares y sus cláusulas secretas fueron diseccionados hace años por VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos: bases, ayuda económica, recortes de soberanía*. Barcelona: Grijalbo, 1981. Algo más tarde, otra obra situó los acuerdos en el contexto de la planificación militar norteamericana: MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*. Madrid: Ediciones Ejército, 1986. La bibliografía sobre la materia ha ido aumentando desde entonces, si bien acaba de publicarse no hace mucho la obra más completa existente al respecto: VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos de Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica, 2003.

continúa dándose prioridad a la contribución norteamericana en la pervivencia del régimen franquista, puesto que su preocupación esencial fue garantizar la disponibilidad de las bases militares, relegando a un segundo plano la evolución del sistema político español. En el otro, se hace valer que, más allá de los riesgos contraídos en el terreno de la seguridad, la presencia estadounidense en España aceleró la ruptura con el aislamiento y potenció la modernización económica y sociocultural, anclando a España en los esquemas imperantes en el mundo occidental y facilitando el advenimiento posterior de la democracia. Ambos enfoques analíticos, presentados de forma sumaria, coexisten y se complementan en el debate académico, al tiempo que las proyecciones del pasado suministran nuevos elementos para el combate dialéctico que se libra en el presente³.

En definitiva, en las relaciones entre España y Estados Unidos existe un «hecho diferencial», asociado al establecimiento del vínculo bilateral durante el franquismo, que ha mediatizado las interpretaciones historiográficas prácticamente hasta nuestros días. El estado actual de las investigaciones no desmiente en absoluto la prioridad del eje estratégico en las expectativas de ambos Estados. Esa dimensión, sin embargo, está lejos de agotar un proceso histórico que adquirió ramificaciones mucho más plurales y, a la postre, quizás más relevantes desde el punto de vista de la evolución social. Aún estamos lejos de conocer de manera satisfactoria el papel que jugó Estados Unidos en la integración española en el modelo de desarrollo capitalista de la segunda mitad del siglo XX, en la expansión de la sociedad de consumo, o en la formación del capital humano y su acceso a los focos de innovación en materia científica o técnica. Aquí nos haremos eco de algunas pistas que van siendo rastreadas, aunque conviene avanzar que todavía está en curso de elaboración la estratigrafía elemental del campo a abarcar⁴.

UN COMIENZO POCO PROMETEDOR

Antes de dar el paso de firmar un acuerdo bilateral, Estados Unidos sólo se había preocupado por el régimen franquista en la medida que podía obstaculizar algunas de sus actuaciones internacionales. Ya en el transcurso de la Guerra Civil española había intentado que el incendio peninsular no se propagase a suelo americano, sumándose a la política de no-intervención y al embargo de armas a los contendientes. Al Gobierno norteamericano le interesaba mantener la estrategia de buena vecindad puesta en marcha por el presidente Roosevelt, que habría podido erosionarse en caso de decantarse por uno de los bandos en conflicto.

3. Un comentario más amplio sobre ese debate, que se ha superpuesto a la reciente polémica entre atlantismo y europeísmo en la política exterior española, en NIÑO, Antonio: «50 años de relaciones entre España y Estados Unidos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 9-33.

4. Para una visión de largo alcance de las relaciones bilaterales *vid.* Pardo, Rosa: «La política norteamericana», *Ayer*, 49, 2003, pp. 13-53.

Durante la II Guerra Mundial se procuró cerrar el paso a la expansión del fascismo en América Latina, incluyendo al régimen español y a sus simpatizantes entre los objetivos de la política antifascista desarrollada en la región. Los dirigentes españoles, por su parte, veían al país americano como un adversario a combatir para extender su influencia en las repúblicas hispanas. La acción cultural fue el medio al que recurrieron para atraer a las élites latinoamericanas y de las colonias españolas, un vehículo que preveían menos polémico para la propagación de sus móviles ideológicos y políticos. La plasmación de tales proyectos fue bastante burda, jalonada de iniciativas que provocaron mucho ruido en los medios de prensa y las cancillerías pero una nula repercusión práctica. En ningún momento existieron visos de agrupar en torno a la España franquista a un movimiento de opinión que diera la réplica al panamericanismo norteamericano. Más bien ocurrió todo lo contrario. Por un lado, condujo al alejamiento del régimen de buena parte de sus anteriores partidarios en aquellas repúblicas. Por el otro, despertó el antagonismo de Estados Unidos, que sí desplegó un verdadero programa de cooperación cultural, científica y técnica con la región⁵. A medida que los dirigentes españoles comprendieron la magnitud de su error, especialmente tras la entrada de Estados Unidos en la guerra y el respaldo mayoritario que obtuvo de los países latinoamericanos, su política optó por el repliegue⁶.

En la escena europea, Estados Unidos unió sus esfuerzos a Gran Bretaña para atemperar la proclividad de la Dictadura española hacia el Eje. La famosa política del palo y la zanahoria (*stick and carrot*) consistió en dosificar los gestos de buena voluntad y las presiones, utilizando para ello los suministros energéticos y las autorizaciones marítimas para el comercio transatlántico⁷. El comercio de petróleo, algodón y trigo norteamericanos resultaban vitales para la economía española. Así se contribuyó a enfriar la tentación intervencionista española, o a asegurarse su pasividad ante la ofensiva aliada en el norte de África. Incluso se le apretaron las tuercas cuando la guerra ya pintaba francamente mal para sus camaradas fascistas, obligándole a retirar la División Azul del frente del este, a restringir los envíos de wolframio a Alemania, a poner coto al espionaje del Eje en territorio español, etc.⁸. En los últimos compases de aquel conflicto llegaron a concederse a los norteamericanos facilidades militares para utilizar el espacio aéreo y los aeródromos españoles, en un claro intento de ir ganando puntos con

5. Vid. ESPINOSA, J. Manuel: *Inter-American Beginnings of U.S. Cultural Diplomacy 1936-1948*, Washington, U.S. Department of State, 1976.

6. La evolución de la política cultural española hacia América Latina y sus conexiones con los objetivos de la política exterior en DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, pp. 237-318. Sobre la reacción de Estados Unidos a la política española vid. PARDO SANZ, ROSA: *Con Franco hacia el Imperio. La política española en América Latina (1939-1945)*, Madrid: UNED, 1995, pp. 172-265.

7. SMYTH, Denys: *Diplomacy and Strategy of Survival: British Policy and Franco's Spain. 1940-1941*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

8. Vid. CORTADA, James W.: *Relaciones España-USA 1941-1945*, Barcelona: DOPESA, 1973; junto a las memorias de HAYES, Carlton J. H.: *Misión de guerra en España*, Madrid: EPESA, 1946, y BEAULAC, W. L.: *Franco, Silent Ally in World War II*, Illinois: Southern Illinois University Press, 1986.

los aliados ante un desenlace de la guerra que se preveía francamente adverso para los intereses del régimen franquista.

En el transcurso de aquella guerra el Gobierno español había perdido la brújula. Sus padrinos políticos habían desaparecido. Había apoyado abiertamente al bando perdedor: proclamando sin recato su solidaridad ideológica con el Eje, prestando apoyo logístico a sus buques y aviones, incluso enviando tropas al frente ruso. El resultado inmediato fue que España quedó descolgada de los principales ejes de vertebración del mundo de la posguerra. En el contexto europeo de la época el régimen franquista resultaba una anomalía, un vestigio del pasado, un vecino molesto para Europa occidental. En cuanto a la Europa oriental, era visto como un colaborador del enemigo ahora derrotado, aunque con el tiempo se convirtió en un valioso elemento de su propaganda antinorteamericana.

En la inmediata posguerra, pues, las potencias aliadas iban a pasar factura por la pasada proclividad hacia la causa fascista. Aún más, la mala conciencia de la no-intervención durante la Guerra Civil española acentuó el rechazo hacia el franquismo. La ayuda que las naciones ahora derrotadas le prestaron para acceder al poder se volvió en su contra, bajo la presión del antifascismo que impregnaba a la opinión pública. La integración del franquismo en las nuevas coordenadas internacionales se presagiaba muy problemática.

En la Carta fundacional de la ONU, aprobada en San Francisco, se vetó el ingreso de regímenes establecidos con el apoyo de las naciones del Eje. España quedó excluida. En la reunión de Postdam las potencias vencedoras condenaron explícitamente al régimen franquista. Poco después, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia suscribían una declaración conjunta animando a los españoles a acabar con la Dictadura. El Gobierno francés asumió una postura más radical: decretó el cierre de la frontera con España en febrero de 1946. Al mes siguiente, el Ejecutivo norteamericano editó un *Libro Blanco* que demostraba la complicidad del régimen franquista con el Eje. En diciembre de ese año, la Asamblea General de la ONU recomendó a sus miembros la retirada de los embajadores acreditados en España⁹. El exilio político, por su parte, se reorganizaba en México, dotándose de un Gobierno y unas Cortes que aspiraban a lograr el reconocimiento internacional y a forzar la caída de la Dictadura. Otra alternativa que ganaba posiciones era la restauración monárquica, que pretendía desplazar a Franco del poder y emprender una Transición hacia un sistema político representativo.

Frente a la campaña exterior de reprobación, los dirigentes del régimen cerraron filas en torno al dictador y reforzaron la contendencia represiva. Las posibles opciones de cambio político fueron descalificadas y boicoteadas. Las condenas internacionales fueron presentadas como una injerencia extranjera que podía provocar otra Guerra Civil. Se realizaron algunos gestos para dar la impre-

9. Vid. BRUNDU, Paolo: *Ostracismo e Realpolitik. Gli Alleati e la Spagna franchista negli anni del dopoguerra*. Cagliari: C.E.L.T. Editrice, 1984; PORTERO, Florentino: *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*. Madrid: Aguilar, 1989.

sión de que existía una voluntad de transformar gradualmente la Dictadura —aprobación del Fuero de los Españoles y de la Ley de Bases de Régimen Local, o entrada de personalidades católicas en el Gobierno—. Los símbolos fascistas fueron suprimidos y se puso el acento en la definición católica y anticomunista del régimen. Una movilización diplomática sin precedentes buscó la comprensión y apoyo de grupos políticos conservadores, jerarquías católicas, mandos militares, medios financieros y de negocios, e intelectuales conservadores. En todos esos sectores acabaron encontrando eco los argumentos de la Dictadura, favorecidos por el combate ideológico que provocó la Guerra Fría. Su colaboración fue muy importante en la rehabilitación internacional del franquismo, aunque no alcanzaran la resonancia pública de sus detractores —exilio republicano, partidos políticos socialdemócratas y comunistas, sindicatos obreros, etc.—.

Además de esas medidas de contrapropaganda y captación de apoyos, los dirigentes españoles del momento buscaron el entendimiento con las potencias anglosajonas y, preferentemente, con Estados Unidos. Según sus cálculos, el pragmatismo norteamericano sabría apreciar el interés estratégico de España. En cualquier caso, no se arriesgaría a provocar un nuevo foco de inestabilidad en la península Ibérica. El tiempo demostró que no les faltaba razón, si bien el camino iba a ser más largo y accidentado de lo que preveían. Por entonces la opinión pública norteamericana se declaraba contraria a la pervivencia de la Dictadura, sin que ello implicara respaldar una intervención abierta para acabar con ella¹⁰.

Ante las dificultades que encontraban los canales diplomáticos, la aproximación hacia Estados Unidos sondeó otras vías. Para modificar la mala imagen del régimen, el general Franco concedió entrevistas a periodistas norteamericanos y se firmó un acuerdo de distribución de noticias con *United Press Associations*. También se fomentaron las relaciones con los sectores más receptivos de la comunidad católica, y Estados Unidos recibió un amplio porcentaje de los profesores y estudiantes que obtenían becas para salir al extranjero. Incluso hubo intentos de acrecentar las relaciones comerciales y las inversiones norteamericanas, aunque las restricciones al libre comercio existentes en España, unidas al recelo que mostraba el Gobierno de Estados Unidos hacia el franquismo, desanimaban posibles operaciones. El cambio de actitud norteamericano fue en buena medida ajeno a esas iniciativas.

El enfrentamiento con la Unión Soviética iba a proporcionar a la Dictadura española un marco internacional más propicio. La política de contención norteamericana revalorizaba la posición estratégica de España y la necesidad de incluirla en su sistema de alianzas. Había que asumir una política de firmeza que condujese al derrocamiento del régimen, o resignarse a aceptarle como un socio seguro aunque no deseado. Desde el Pentágono se presionaba en esta segunda dirección. A finales de 1947, el *Policy Planning Staff* y el *National Security Coun-*

10. ORDAZ ROMAY, María A.: «La imagen de España y el régimen de Franco a través de la prensa anglosajona de Estados Unidos entre 1945 y 1950». En *El régimen de Franco (1936-1975). Política y relaciones exteriores*. Madrid: UNED, 1993, t. II, pp. 415-427.

cil llegaban a la conclusión de que no existía una alternativa viable al franquismo acorde con sus intereses. Debía favorecerse la normalización de las relaciones, pero actuando con discreción para no reforzar al régimen. El enclave estratégico peninsular y el anticomunismo de la Dictadura eran valores al alza frente a otro tipo de consideraciones ideológicas¹¹.

Muy pronto ese giro norteamericano dio sus primeros resultados positivos para el franquismo. En las votaciones de la ONU se quebró la mayoría que había aprobado las sanciones contra el régimen. También había colaborado a ello la solidaridad iberoamericana y del mundo árabe. Las políticas de sustitución aplicadas hacia estas regiones, ante los problemas que encontraba la Dictadura en Europa occidental y Estados Unidos, habían servido para atenuar el aislamiento y ganar amistades en los organismos internacionales. No obstante, para los líderes occidentales una cosa era transigir con el franquismo como mal menor, y otra bien distinta admitirle en los proyectos de vertebración del bloque occidental. Los dirigentes españoles lo comprobarían a través de su frustrado intento de participar en el Plan Marshall¹².

La incorporación a dicho plan era una oportunidad para obtener el reconocimiento internacional y remediar el grave deterioro de la situación económica. España no fue invitada a la conferencia de cooperación económica europea. Ante esa exclusión inicial, se jugó la carta de Estados Unidos para favorecer su acceso, a cambio del cual ofreció colaboración en la defensa occidental. La Administración norteamericana estaba replanteándose por entonces sus relaciones con el régimen. Por ello ni respaldó la inclusión española, ni tampoco la descartó. Tal indefinición preocupó seriamente a sus principales aliados europeos, Gran Bretaña y Francia. Para los Gobiernos de izquierda moderada que estaban al frente de ambos países resultaba inadmisibles la asociación con el régimen español, a no ser que fuera acompañada de un proceso de democratización. El Plan Marshall era un medio de defender la libertad y la democracia, y no sólo una iniciativa anticomunista. La Dictadura no estaba dispuesta a plegarse a las exigencias europeas, pero tampoco podía sortearlas sin el apoyo norteamericano. El Gobierno de Estados Unidos estaba interesado en el ingreso español para completar el dique occidental contra el comunismo, pero no al precio de poner en complicaciones a sus aliados europeos. La decisión de integrar a España en el Plan Marshall debía proceder de ellos. Gran Bretaña y Francia eran sus aliados políticos y

11. «Mr. George F. Kennan of the Policy Planning Staff to the Secretary of State and the Under Secretary of State», y «Annex. U.S. Policy toward Spain», 24-X-1947. *Foreign Relations of United States (FRUS) 1947*. Washington: United States Government Printing Office, vol. III, pp. 1091-1095. Para un comentario más detallado de la evolución de las coordenadas internacionales que afectaban a España, remitimos a la bibliografía de contexto ya citada y a BRUNDU, Paolo: *L'anello mancante. Il problema della Spagna franchista e l'organizzazione della difesa occidentale (1947-1950)*. Sassari: Università degli Studi di Sassari, 1990.

12. VIÑAS, Ángel: *Guerra, dinero, Dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*. Barcelona: Crítica, 1984, pp. 265-287; DELGADO, Lorenzo: «Le régime de Franco, le plan Marshall et les puissances occidentales», *Relations internationales*, 106, 2001, pp. 213-230.

militares en Europa, y España era más importante para ellos que para Estados Unidos¹³.

Al final, España quedó excluida del Plan Marshall y de la Organización Europea de Cooperación Económica. Las reservas europeas también fueron determinantes, al año siguiente, en la relegación española del Pacto del Tratado del Atlántico Norte. La historia continuaría con su ausencia de pasos tan trascendentales para la integración continental como fueron la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y, años después, del Euratom y la Comunidad Económica Europea. La naturaleza política del régimen de Franco había imposibilitado que España se sumase a la tendencia al multilateralismo que dinamizó las economías de Europa occidental. Su inevitable recurso al bilateralismo le permitió sobrevivir pero no modernizarse. La situación se prolongó hasta finales de los años cincuenta, en que la puesta en marcha del Plan de Estabilización y el ingreso en la OEEC imprimirían una nueva orientación económica¹⁴.

Pero, para entonces, el contexto exterior de España ya había ido despejándose de sus principales incertidumbres. Desde comienzos de 1950, los responsables de la planificación militar de Estados Unidos demandaban con insistencia una revisión definitiva de la política norteamericana con España. Los escrúpulos políticos, en su opinión, debían subordinarse en aquella coyuntura a los imperativos militares. El territorio español tenía que ser incorporado a la defensa común del área de la OTAN, a pesar de las objeciones que mostraban al respecto Gran Bretaña y Francia¹⁵. En el verano de aquel año, tras el estallido de la guerra de Corea, quedaron arrumbadas las anteriores prevenciones del Departamento de Estado. La psicosis de la amenaza comunista movilizaba cada vez a más sectores de la sociedad norteamericana y se trasladaba a sus órganos legislativos. Antes de acabar 1950, la ONU revocó las sanciones diplomáticas contra el régimen español, a lo que siguió el retorno de los embajadores y la paulatina entrada de España en diversos organismos internacionales, todo ello con el voto favorable de Estados Unidos.

Los contactos para disponer de bases militares americanas en España iban a determinar en lo sucesivo la agenda bilateral¹⁶. En los primeros meses de 1951 se

13. «Policy Statement by the Department of State on Spain», 26-VII-1948. *FRUS*, 1948, vol. III, pp. 1041-1045.

14. VIÑAS, Ángel *et al.*: *Política comercial exterior en España (1931-1975)*. Madrid: Banco Exterior de España, 1979, vol. 2; CATALÁN, Jordi: «Sector exterior y crecimiento industrial. España y Europa, 1939-59», *Revista de Historia Industrial*, 8, 1995, pp. 113-122; GUIRAO, Fernando: *Spain and the Reconstruction of Western Europe 1945-57. Challenge and Response*. London & New York: MacMillan Press and St. Martin's Press, 1998; DELGADO, Lorenzo: «El ingreso de España en la Organización Europea de Cooperación Económica», *Arbor*, 669, 2001, pp. 891-923.

15. «Memorandum for the Secretary of State», 8-V-1950. National Archives & Records Administration (NARA), RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 10.

16. Para una reconstrucción más detallada del proceso de negociación de los pactos de 1953 que la ofrecida a continuación *vid.* VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco...*; MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad...*; LIETKE, Boris N.: *Embracing a Dictatorship. US Relations with Spain, 1945-53*. Houndmills: Mcmillan Press, 1998; JARQUE ÍÑIGUEZ, Arturo: *¡Queremos esas bases! El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, 2001.

nombró a Stanton Griffis nuevo embajador en Madrid, iniciándose las conversaciones exploratorias con los dirigentes españoles. A finales del mes de junio, se informaba a los Gobiernos británico y francés de la decisión de llegar a un acuerdo con España que permitiera instalar bases aéreas y navales en aquel país. En una primera evaluación sobre las fuerzas armadas españolas se estimaba que su capacidad defensiva era insignificante y la ofensiva inexistente¹⁷. En el mes de julio se producía la visita a España del almirante Forrest P. Sherman y su entrevista con Franco. El dictador español estaba dispuesto a colaborar en la defensa de Europa occidental y negociar los términos de esa contribución con Estados Unidos, eso sí, a cambio de asistencia económica y militar. Los norteamericanos consideraban que tal ayuda debía ser limitada y restringida al desarrollo y protección de las instalaciones deseadas. En las conversaciones con sus principales aliados europeos les aseguraron que, en todo caso, los países de la OTAN tendrían prioridad en sus programas de asistencia¹⁸.

Durante el verano de ese año dos equipos de especialistas, militares y económicos, dirigidos respectivamente por el general James W. Spry y el profesor Sydney C. Sufrin, se desplazaron a España e hicieron un estudio de las condiciones del país para albergar las instalaciones previstas por Estados Unidos. En los meses finales de 1951 sus informes estaban a disposición de las agencias norteamericanas que debían preparar los detalles de las negociaciones. El acuerdo para la instalación de bases debía debatirse en paralelo a las demandas de ayuda que formulaban los dirigentes españoles. Entretanto, en el otoño de aquel año se había aprobado la concesión a España de 100 millones de dólares para ayuda económica y militar, con cargo a la Ley de Seguridad Mutua, que contó con un fuerte respaldo en las dos Cámaras americanas. En marzo de 1952 Lincoln MacVeagh reemplazó al anterior embajador. Al mes siguiente llegaban a España un equipo militar, comandado por el general August W. Kissner, y otro económico, encabezado por el profesor George Train, con la misión de asistir al embajador en las negociaciones. Fue entonces cuando echó a andar verdaderamente el proceso negociador.

El equipo militar norteamericano tuvo como principal interlocutor por parte española al teniente general Juan Vigón, al frente del Alto Estado Mayor. El responsable ante el equipo económico fue Manuel Arburúa, ministro de Comercio. Obviamente, las negociaciones más importantes estuvieron en la órbita del tándem Kissner-Vigón. La dimensión militar prevaleció sobre el resto y, por ello, en la gestación de los acuerdos por parte española fueron los militares quienes

res, 1998; EDWARDS, Jill: *Anglo-American Relations and the Franco Question, 1945-1955*. New York: Oxford University Press, 1999, y especialmente VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila...*, pp. 159-207.

17. «Meetings with British and French Representatives concerning Spain», 21/22-VI-1951; «Spain. Annex: Summary and Evaluation of Spanish Armed Forces», 22-VI-1951. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 10.

18. «Memorandum of Conversation», 16-VII-1951; «Washington Foreign Ministers Meetings. Tripartite Talks. Spain», 16-VIII-1951. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 10. Sobre la preparación inicial de las negociaciones desde la óptica norteamericana vid. también la documentación contenida en *FRUS, 1951*, vol. IV, part. 1, pp. 773 y ss.

tuvieron el mayor protagonismo. El aparato diplomático jugó un papel subordinado, aunque su titular, Alberto Martín Artajo, actuase como portavoz español a partir del último trimestre de 1952¹⁹.

En el curso de las negociaciones los principales puntos de divergencia giraron en torno a dos cuestiones: el paralelismo de la ayuda militar y económica a España con la progresiva habilitación de las bases norteamericanas, junto a la consulta previa para la utilización de las bases en caso de emergencia. Esta segunda condición se juzgó finalmente prescindible, siempre que el acuerdo manifestase claramente que estaba concebido para prevenir una agresión del comunismo soviético. El primer asunto generó, sin embargo, más polémica, incluido un regateo sobre la cifra total y el período que comprendería la ayuda que, desde la interpretación española, suponía el *quid pro quo* de las negociaciones. Las sumas manejadas por los norteamericanos estaban lejos de las expectativas de los dirigentes españoles²⁰. Ante la falta de un acuerdo de conjunto, los españoles propusieron concluir la negociación de la ayuda para asistencia militar y económica, dejando para más adelante el acuerdo para el establecimiento de las bases que, además, suscitaba inconvenientes debido a la presencia de fuerzas militares extranjeras en tiempo de paz. Aquello quedaba en las antípodas de las pretensiones norteamericanas. En enero de 1953, Vigón llamaba la atención sobre la desproporción de los compromisos que se inferían de las propuestas norteamericanas, pues implicaban un pacto militar concreto para una de las partes, pero tan sólo una declaración política benevolente de vago contenido militar para la otra. Así acabaría siendo a la postre, aunque todavía fue preciso pasar por una fase de tensión en las negociaciones.

Previamente, en noviembre de 1952, los republicanos encabezados por el general Eisenhower habían triunfado en las elecciones norteamericanas. Retornaban a la Casa Blanca tras dos décadas de presidentes demócratas. La nueva Administración no varió inicialmente la postura negociadora americana. Una nueva ronda de reuniones técnicas logró la aceptación española de bastantes de las premisas de sus interlocutores, pero sin ceder en cuestiones juzgadas esenciales. En

19. El general Vigón dejó claro a su colega norteamericano al inicio de las conversaciones que además de ambos sólo participarían directamente en ellas dos oficiales por cada parte. Así pues, a las reuniones de la negociación militar sólo tuvieron acceso seis personas: los dos jefes de delegación, el coronel Carlos Taboada y el capitán Álvaro de Urzaiz, del lado español, y el teniente coronel Charles D. T. Lennhoff y el mayor Ramon E. Benedetti, del norteamericano. Es de suponer que con ello deseaban evitarse cualquier tipo de filtraciones e interferencias, además de llevar el proceso de forma absolutamente controlada. Resulta ocioso señalar que Vigón consultaba todas las decisiones directamente con el general Franco. En cuanto a la negociación económica, el subsecretario de Economía Exterior, Jaime Argüelles, fue quien llevó el peso real de las conversaciones.

20. Éstos fijaron por primera vez su posición negociadora de una forma coordinada en un memorándum entregado a los americanos en julio de 1952. A finales de ese mes la estimación que presentó Vigón a su interlocutor sobre los suministros militares que se consideraban indispensables alcanzaba la cifra de algo menos del 1.361 millones de dólares. Tras revisar la lista de peticiones, Kissner redujo la cantidad a unos 440 millones que podrían librarse durante un período de cuatro o cinco años para incrementar la capacidad defensiva española. Su recomendación se aproximó bastante a la resolución final del *quid pro quo* planteado por los negociadores españoles.

mayo de 1953 los jefes de las misiones americanas y el embajador James C. Dunn, incorporado al puesto el mes anterior, fueron llamados a consultas por su Gobierno. Se buscaba desbloquear definitivamente el proceso negociador. La clave estaba en asumir la aplicación de un programa plurianual de ayuda militar y económica, para satisfacer las demandas españolas, cuyo coste global fuera superior al barajado hasta entonces aunque desde luego por debajo de sus elevadas peticiones. La cifra contemplada en los informes que intercambiaron los departamentos de Defensa y Estado eran 465 millones de dólares. Ambos coincidían en que tal desembolso estaba justificado por la importancia para la seguridad nacional de contar con instalaciones aéreas y navales en España. Ampliadas las consultas al Congreso y obtenida su conformidad, desde finales de junio se entró en la recta final de las negociaciones, con intercambio epistolar entre Franco y Eisenhower incluido.

Las discrepancias de fondo se saldaron con la asunción por parte española de las condiciones de activación de las bases propuestas por Estados Unidos, junto al reconocimiento de que se suministraría ayuda económica, técnica y militar por espacio de varios años para contribuir a la defensa de España. Al firmarse los acuerdos, el 26 de septiembre de 1953, el embajador norteamericano entregó por separado al ministro español de Asuntos Exteriores una carta confidencial que recogía el compromiso de su Gobierno de aportar una suma total de 465 millones, durante un periodo de cuatro años, «sujeta a las apropiaciones del Congreso»²¹. Fue el precio acordado por ambas partes para dar carta blanca a Estados Unidos en la utilización del territorio español según sus necesidades estratégicas.

EL TRASFONDO DE LOS ACUERDOS DE 1953

Tras la Guerra Civil, se puso fin a la tradicional dependencia española respecto a Francia y Gran Bretaña. En un primer momento se buscó la asociación al nuevo orden fascista liderado por Alemania e Italia. Fracasado éste y marginado el franquismo por sus vecinos europeos, Estados Unidos aparecía como la única opción para reubicar a España en las coordenadas internacionales de la posguerra. La desproporción entre ambos países era evidente y se reflejó en los acuerdos suscritos en 1953.

El régimen de Franco aceptó una fuerte subordinación a los intereses militares de Estados Unidos. A cambio se esperaba recibir una ayuda económica que compensase la exclusión del Plan Marshall. Pero, en este caso, la ayuda norteamericana no se concibió como un apoyo al crecimiento económico que frenase el avance del comunismo, sino como una preparación para la guerra. En España

21. Además de la bibliografía citada, existen varios informes norteamericanos que registran los contenidos y momentos básicos de las negociaciones. «Details of Spanish Base Negotiations», 26-IX-1953; «The Negotiations», X-1953. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 3. Vid. también *FRUS, 1952-1954*, vol. VI, part. 2, pp. 1835 y ss.

no existía riesgo de desbordamiento comunista, ni económicamente representaba un interlocutor comercial equiparable a otros países europeos. El principal aliado era su posición estratégica. Así pues, no se trataba ahora de acudir en auxilio de regímenes democráticos europeos en apuros, cuyas crisis económicas podían afectar a la correlación de fuerzas entre las superpotencias, e incluso perturbar seriamente el comercio exterior norteamericano. El factor militar era el eje de los acuerdos. El grado de dependencia que asumió España fue superior al del resto de los países de Europa occidental, y mucho menos rentable.

Los acuerdos consistieron en tres convenios: defensivo, ayuda para la mutua defensa y ayuda económica. El Gobierno español asumía la causa de la defensa occidental y se comprometía a proporcionar una serie de facilidades —exención de múltiples impuestos, terrenos para la construcción de las bases, admisión del personal norteamericano necesario para mantenerlas operativas, venta de productos estratégicos, etc. El Gobierno norteamericano subvencionaría la construcción de las bases, suministraría material de guerra al ejército español, y proporcionaría una asistencia técnica y económica complementaria. Las bases quedarían bajo pabellón y mando español y su utilización se fijaría de mutuo acuerdo. Las obras de construcción de las instalaciones estarían dirigidas y gestionadas por personal norteamericano. El pacto defensivo tendría una duración inicial de diez años. Para el régimen de Franco esos acuerdos resultaron vitales, pues le devolvían su legitimidad internacional y garantizaban su supervivencia, además de incorporar a España al sistema defensivo occidental aunque fuera por una vía secundaria. Para Estados Unidos, sin embargo, no superaban el rango de unos *executive agreements*, que no necesitaban ser aprobados por el poder legislativo, ni tampoco implicaban ningún compromiso de reciprocidad en el plano militar.

Al mismo tiempo que se firmaban y hacían públicos los convenios se suscribían otros textos que los desarrollaban, pero que tenían carácter secreto. Un «Acuerdo técnico anexo al acuerdo defensivo» establecía sus modalidades de ejecución. Entre otros asuntos, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos tenían libertad absoluta para desplazarse dentro del territorio español, en sus aguas jurisdiccionales y en su espacio aéreo. Su acceso a los servicios públicos (correo, transporte...) tendría las mismas ventajas que regían para las Fuerzas Armadas españolas. Se les reconocía un régimen jurídico especial, por el cual los delitos cometidos por miembros de las fuerzas americanas en territorio español serían juzgados por tribunales norteamericanos. Ese régimen jurídico, calificado por los propios americanos como «inusualmente favorable», era además de aplicación bastante laxa, pues no sólo afectaba a los militares sino igualmente al personal técnico y a los familiares de todos ellos. También estaban eximidos del pago de las tarifas aduaneras todos los productos importados para la construcción y mantenimiento de las bases, o para uso particular de los ciudadanos norteamericanos destinados en ellas. Incluso quedaban exentos del régimen de pasaporte.

Más importante era la «Nota adicional al párrafo 2º del artículo III del Convenio defensivo». Según ésta, «en caso de evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente» las fuerzas estadounidenses podrían utilizar sus bases

en España «en la forma que fuera necesaria», comunicándoselo al Gobierno español con la máxima urgencia. Es decir, tenían capacidad para activar las bases sin previo consentimiento español. En el resto de los casos, la activación de las bases requeriría una consulta previa entre ambos Gobiernos para decidir la forma de intervención. Las zonas convenidas como bases aéreas y navales, junto a sus posibles instalaciones y destino, quedaban especificadas en el «Anexo nº 1 al acuerdo técnico». Un total de ocho bases aéreas eran puestas a disposición de las fuerzas norteamericanas (Torrejón, El Copero, Morón de la Frontera, Sanjurjo-Venezuela, Muntadas, Los Llanos, Los Palacios, Alcalá y San Pablo), más un muelle de descarga (Matagorda) y una base aeronaval (Rota). Además, se autorizaba la construcción de depósitos de productos petrolíferos y de municiones, de oleoductos y de instalaciones de telecomunicaciones para la operatividad de las bases militares. Por último, se admitía el emplazamiento del mínimo de miembros militares norteamericanos que fuese necesario para el funcionamiento de las bases, pero de nuevo quedaba al albur de los dirigentes de Estados Unidos determinar tales mínimos. Ni siquiera estaban obligados a informar a las autoridades españolas sobre los movimientos y variaciones de las fuerzas estacionadas en su territorio²².

Aunque las concesiones militares realizadas por España eran considerables, y pese a que lo recibido a cambio estaba lejos de justificarlas, las autoridades del régimen disfrutaron de su momento de gloria tras la firma de los acuerdos. La Dictadura española había obtenido el aval estratégico y político de la primera potencia occidental. El Jefe del Estado, en un mensaje dirigido a las Cortes con tal motivo, destacaba esa «hora de plenitud de nuestra política exterior»²³. La plenitud no era tal y un fuerte desequilibrio presidió a partir de entonces la relación bilateral. Claro que las posiciones de partida distaban a su vez de ser mínimamente equilibradas. Los negociadores militares americanos lo expresaron de forma muy gráfica: «ustedes pongan la geografía y nosotros pondremos todo lo demás». Como ha reconocido un alto funcionario español de la época, que tuvo más tarde un destacado papel en las relaciones con sus interlocutores norteamericanos: «pusimos a disposición de los Estados Unidos España entera en virtud de la “letra pequeña” de los acuerdos de 1953»²⁴. Esa letra pequeña se hallaba recogida en los textos que regulaban su aplicación y en otros que se irían firmando entre 1954 y

22. «Convenios firmados en Madrid entre España y Norteamérica el día 26 de septiembre de 1953»; «Acuerdo Técnico anexo al Acuerdo Defensivo»; «Nota adicional al párrafo 2º del artículo III del Convenio Defensivo entre los Gobiernos de España y los Estados Unidos». Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores-España (AMAE-E), R-25713/6. Los norteamericanos eran plenamente conscientes de las ventajas adquiridas. «Background on Spanish Agreements», 13-X-1953; «Synopsis of Contents of Agreements», X-1953. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 3.

23. «Mensaje que dirige a las Cortes S.E. el Jefe del Estado al remitir el texto de los Convenios concertados entre España y los Estados Unidos de América», 30-XI-1953. AMAE-E, R-12183/16. La prensa española presentó los acuerdos como una victoria diplomática del régimen franquista. Vid. MOSTAZA, Bartolomé: «España, origen de un sistema de coordenadas diplomáticas», *Cuadernos de Política Internacional*, 15, 1953, pp. 9-49.

24. ROVIRA, Juan José: «Franco y la política exterior». En *El legado de Franco*. Madrid: Fundación Nacional Francisco Franco, 1992, pp. 433-434.

1960. Estados Unidos tenía prácticamente las manos libres para utilizar las bases sin dar cuenta apenas a sus anfitriones, podía almacenar material nuclear, disponía de un estatuto jurisdiccional privilegiado, etc. Pero todo ello debía quedar oculto a la opinión pública, para que el régimen pudiera presumir de haber preservado la soberanía y logrado que la bandera nacional ondease en las bases militares norteamericanas²⁵.

El efecto, en principio, fue el deseado. Diversos medios de prensa y cancillerías occidentales ponían de relieve la tenacidad de los negociadores españoles y la defensa de su independencia. En Gran Bretaña, el *Daily Telegraph* y el *Daily Mail* celebraban el acuerdo como una buena noticia para el frente anticomunista, el *Manchester Guardian* señalaba las ventajas obtenidas por el régimen de Franco, mientras que el *Times* mostraba su preocupación por las repercusiones políticas de los convenios. En la República Federal de Alemania, el *Bonner Rundschau* elogiaba la posición mantenida por España y su contribución a la defensa occidental, el *Frankfurter Rundschau* calificaba los acuerdos como una victoria de Franco, y el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* destacaba el mantenimiento de la soberanía española y la obtención de sus objetivos estratégicos sin someterse a la aprobación de la OTAN. Entre la prensa norteamericana, diarios como el *New York Times* o el *Washington Post* adoptaron una posición crítica hacia los convenios suscritos con un régimen de naturaleza fascista. La diplomacia francesa, a la par que señalaba la modestia de la aportación económica norteamericana, ponía de relieve que ese acto abría al Gobierno español las puertas del bloque occidental. Los Gobiernos de Portugal, Italia y Turquía expresaban su satisfacción por esos pactos que reforzaban el dique frente a la Unión Soviética²⁶.

La impresión, más o menos general, era que Franco se había salido con la suya, logrando un acuerdo con Estados Unidos sin cesiones de soberanía y sin someterse a las condiciones europeas. El prestigio del régimen de Franco salía muy reforzado de la operación. La oposición al dictador recibía un golpe de gracia al ver alejarse las posibilidades de una Transición política forzada por las potencias occidentales. Se acababa por fin con la cuarentena internacional, aunque con ello se hipotecara la seguridad nacional. Claro que esto quedaba reservado al secreto oficial. España se había convertido en un engranaje más de la cadena defensiva establecida por Estados Unidos, a un módico precio para este país.

La cantidad asignada en concepto de ayuda económica, técnica y militar ascendía, como ya se avanzó, a 465 millones de dólares, que se aplicarían a lo largo de un periodo de cuatro años. De ellos, 350 millones serían destinados a ayuda militar, y los otros 115 millones a ayuda económica. Tampoco era generosa la distribución de los fondos de contrapartida: el 60% de las pesetas generadas se

25. Para profundizar en el significado de los acuerdos suscritos y comprender el alcance de las concesiones realizadas a Estados Unidos *vid.* VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila...*, pp. 209-285.

26. Los comentarios de prensa internacional y de algunos Gobiernos se encuentran recogidos en Archivo del Ministère des Affaires Etrangères-Francia (AMAE-F), Europe 1944-60, Espagne, vol. 166.

dedicarían a la construcción y mantenimiento de las bases, el 30% a mejorar los medios de transporte y aumentar la producción de material militar, el otro 10% a cubrir los gastos de la misión norteamericana —en otros países europeos se puso el 90/95% de los fondos a disposición de los respectivos Gobiernos—²⁷. Una vez que las bases estuvieron operativas, se modificó la distribución de los fondos de contrapartida. Desde el ejercicio 1958-1959 se asignó el 90% al Gobierno español para financiar proyectos de desarrollo económico y el otro 10% al Gobierno norteamericano para sus gastos administrativos en España. La ayuda económica recibida de Estados Unidos sería finalmente más cuantiosa, aunque sin llegar a las cantidades que habían obtenido otros países europeos en el marco del Plan Marshall o de la Ley de Seguridad Mutua.

Para la aplicación de los convenios se organizó, por parte norteamericana, una doble misión militar y económica. La misión militar, dirigida por el general Kissner, comprendió dos grupos. Uno de ellos (*Military Assistance Advisory Group*-MAAG) se ocupó de administrar el programa de ayuda militar, en particular los suministros de material de guerra. Contaba con tres secciones: aire, mar y tierra. Su jefe era el general Bergquist. La competencia del otro grupo (*Joint U.S. Military Group*-JUSMG) era aplicar el programa de defensa en su conjunto. Tenía cinco secciones: intervención, administración, logística, planes y programas, y construcciones. A su frente estaba el general de brigada Dahl. La misión económica (*U.S. Operations Mission*-USOM) la encabezó Edward L. Williams, que representaba a la *Foreign Operations Administration* (FOA, remplazada en 1954 por la *International Cooperation Administration*-ICA). Se subdividía en cuatro secciones: comercio e inversiones, economía y planes, alimentación y agricultura, e industria y transportes. Además, la misión norteamericana contaba con un supervisor y un agregado laboral²⁸.

Por parte española, se creó una Comisión Coordinadora de los Fondos de la Ayuda Económica en octubre de 1953. En abril del año siguiente, se estableció una Oficina para la ejecución de los Convenios con Norteamérica, dependiente del Ministerio de Hacienda. La variedad de materias relacionadas con los convenios y sus múltiples repercusiones llevaron a buscar una mayor coordinación en el seno de la Administración española. En octubre de 1957 se constituyó una Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo de los Pactos con Norteamérica, que integraba a los ministros de Asuntos Exteriores, Ejército, Marina,

27. Esa diferencia en la distribución de los fondos de contrapartida era destacada por los funcionarios norteamericanos, que hacían patente el contraste: «cada dólar de la ayuda económica americana suministrada a España cuesta a los Estados Unidos sólo 30 centavos». «Comments on FY 1957 Aid Recommendations», 7-X-1955. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 5.

28. «Informe especial. España y la ayuda norteamericana», 4-IV-1957. Archivo General de la Administración, Presidencia del Gobierno (AGA-PG), 136. Las competencias y organización de la misión militar están recogidas en «Terms of Reference of Joint U.S. Military Group (Spain) and Military Assistance Advisory Group (Spain)», 14-I-1954. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 3.

Aire, Hacienda, Comercio y subsecretario de la Presidencia²⁹. Los Ministerios implicados en ese organismo constituían casi la mitad del Ejecutivo español y la Oficina de la Comisión tenía su sede en la Presidencia del Gobierno, lo que da idea de la importancia que se concedía al vínculo con Estados Unidos. La actividad de la citada comisión, sin embargo, parece que dejó bastante que desear en cuanto a su capacidad coordinadora, dado que los departamentos implicados tendieron a monopolizar sus respectivas «áreas de influencia».

UN ESCASO MARGEN DE MANIOBRA

A partir de los convenios aumentó la intensidad de las relaciones bilaterales, mediante un intercambio cada vez más fluido de personas, productos, información política y estratégica, transferencias tecnológicas, e incluso comenzaron a ser frecuentes las visitas recíprocas de alto nivel. El Secretario de Estado norteamericano, John Foster Dulles, viajó a Madrid en noviembre de 1955 y diciembre de 1957. El ministro español de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, lo hacía a Washington en abril de 1956. En lo sucesivo esos viajes de los responsables de la diplomacia fueron una constante. Además, en diciembre de 1959 era el propio presidente de Estados Unidos, el general Eisenhower, quien hacía escala en España y se paseaba en coche descubierto por las principales calles de la capital acompañado del general Franco. Era la primera vez que un presidente norteamericano visitaba España. Más tarde lo harían Richard Nixon en 1970 y Gerald Ford en 1975.

Sin embargo, a medida que la presencia norteamericana se consolidaba en España, con el fin de la construcción de las bases militares y el comienzo de su capacidad operativa, el desequilibrio de los convenios empezó a ser subrayado por los propios dirigentes españoles. A la falta de una garantía de reciprocidad en el compromiso de defensa, se unía la decepción por los suministros de material militar recibidos, inferiores en cantidad y calidad a los esperados. También se consideraba insuficiente la ayuda económica, muy alejada del antecedente del Plan Marshall, con predominio de los productos alimenticios y materias primas, y con una proporción mucho más modesta de los bienes de equipo que se estimaban necesarios para la modernización industrial y el despegue económico³⁰. Los dirigentes españoles no se resignaban a la realidad: Estados Unidos financiaba la contribución española a su sistema de seguridad estratégica y no la modernización de su ejército ni de su aparato productivo. Aquello era lo que se había firmado en 1953.

¿Qué capacidad de maniobra tenía el régimen franquista frente a su interlocutor norteamericano? Escasa. Normalmente se limitaba a lograr algunos incre-

29. «Decreto sobre constitución de la Oficina de la Comisión Delegada del Gobierno para el desarrollo de los Convenios con Norteamérica», 28-X-1957, *Boletín Oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOMAE)*, 1-XII-1957.

30. MARTÍN ARTAJO, Alberto: «El primer lustro de los convenios hispano-norteamericanos», *Revista de Estudios Políticos*, 98, 1958, pp. 5-18.

mentos en los programas anuales de ayuda y poco más. Incluso una materia tan sensible como la vulnerabilidad de las bases situadas cerca de grandes ciudades (Madrid y Zaragoza), cuyo desplazamiento a zonas de menor riesgo demandaron los dirigentes españoles desde abril de 1957, fue considerada como impracticable por las autoridades norteamericanas. La respuesta fue que, en caso de agresión, las grandes ciudades serían un objetivo estratégico y no se ganaba en seguridad con el desplazamiento de las bases. Después de todo, se argumentaba, las ciudades españolas no eran más vulnerables a un ataque atómico que muchas otras ciudades alrededor del mundo. Y así quedó el tema, hasta que años después, ya con la democracia, la presión popular canalizada a través del Gobierno español obligó a su homólogo americano a adoptar una medida que las autoridades franquistas fueron incapaces de obtener.

Para Estados Unidos la prioridad fue siempre la operatividad de sus bases aéreas y navales en España. Hubo también otros objetivos. Procurar la estabilidad económica para prevenir la inestabilidad política del país, e irle situando paulatinamente en la órbita del resto de los países de Europa occidental. Proveer

el mínimo de asistencia militar necesaria para mantener la cooperación hispano-norteamericana en el desarrollo y utilización por Estados Unidos de las bases militares y otras instalaciones³¹,

al tiempo que se favorecía la sintonía con los altos jefes militares españoles. Impulsar una política de atracción de sus élites políticas, económicas, intelectuales, científicas o profesionales. Incluso tomar medidas para ganar el aprecio de la opinión pública en sentido más amplio. Pero todos esos objetivos remitían a la vertiente estratégica y se subordinaban a ella.

A principios de los años sesenta el despliegue militar americano en España era una realidad, sus bases aéreas y navales estaban plenamente activas con un operativo que rondaba los 26.600 efectivos entre personal militar y servicios complementarios³². También por entonces el régimen franquista estaba mucho más afianzado en su dimensión internacional. Sus objetivos pasaban entonces por una normalización de las relaciones con los países de Europa occidental y por sacar más partido a su deficitario vínculo con Estados Unidos³³. La economía estaba en la base del interés por la profundización del enlace europeo. Esa región concentraba una considerable porción de su comercio exterior. La exclusión española de

31. Ésa era la forma de ilustrar el *quid pro quo* fundamental de la relación. Vid. «U.S.-Spanish Relations», 13-I-1959. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 5.

32. «FY 1961 MSP for Europe. Presentation to Congressional Committees. Spain – Base Construction Program», 18-II-1960. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1953-62, Spain, Box 3.

33. Vid. PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: «La política exterior». En *La época de Franco (1939-1975). Política, Ejército, Iglesia, Economía y Administración*. Madrid: Espasa Calpe, 1996, pp. 230-237; PARDO, ROSA «La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975». En TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, ROSA (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*. Madrid: UNED-Biblioteca Nueva, 2000, pp. 341-369.

la OECE y, más tarde, del Mercado Común europeo, amenazaban sus intercambios comerciales. En cuanto a la potencia americana, se aspiraba a contar con su apoyo en las negociaciones económicas que se avecinaban, además de buscar un reequilibrio de sus compromisos militares. Estados Unidos dio, en efecto, su respaldo a la integración española en el Fondo Monetario Internacional, en el Banco Mundial y en la OECE. En la renegociación de las cuestiones estratégicas no se encontró una disponibilidad similar.

El hecho de que tanto en Francia como en la República Federal Alemana existiesen Gobiernos conservadores favorecía las expectativas españolas. De Gaulle y Adenauer mostraron su receptividad a la incorporación de España a la Alianza Atlántica y al Mercado Común, además de considerar la posibilidad de establecer también bases militares y campos de entrenamiento en este país³⁴. En febrero de 1962, el Gobierno español solicitó la apertura de negociaciones para una posible asociación a la CEE. La aproximación a Europa también debía permitir, según los dirigentes españoles, presionar a Estados Unidos para que cediera a algunas de sus pretensiones. Se trataba de lograr más financiación para sus programas de desarrollo económico, una aportación de material militar para afrontar la creciente inseguridad de su frontera meridional ante la efervescencia de los nacionalismos norteafricanos, y un reequilibrio en sus compromisos estratégicos. La proximidad de la fecha de renovación de los convenios activó las reivindicaciones españolas.

En un informe sobre la ayuda americana en Europa, elaborado en junio de 1962 por la Oficina de la Comisión Delegada, se ponían de relieve las diferencias existentes entre la ayuda recibida por España y la otorgada a otros países europeos. Pese a tal agravio comparativo, la demanda de un incremento de las prestaciones económicas chocaba con el recorte aplicado por la nueva Administración democrata en los programas de ayuda exterior³⁵. Aún más, la llegada de Kennedy a la Presidencia provocó un cierto distanciamiento en las relaciones bilaterales, al que contribuyeron las discrepancias de ambos Gobiernos sobre Marruecos y Cuba. La diplomacia española planteó entonces una reciprocidad de las obligaciones defensivas, elevando los convenios a la categoría de tratado de cooperación o de seguridad mutua, al tiempo que intentaba conseguirse el respaldo político norteamericano para favorecer el ingreso en la CEE y la OTAN. Los militares españoles, por otra parte, desplegaban una negociación paralela para obtener un incremento de los suministros de material. Los norteamericanos se negaron a

34. COLLADO, Carlos: «El proyecto de bases militares alemanas en España». En BERNECKER, Walter L. (ed.): *España y Alemania en la Edad Contemporánea*. Frankfurt am Maine: Vervuert Verlag, 1992, pp. 233-255; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther M.: *Il n'y a plus de Pyrénées! Francia ante el desarrollo económico y la apertura exterior de España, 1958-1969*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Salamanca, 2003, pp. 113-114.

35. «Informe sobre ayuda americana en Europa. Oficina de la Comisión Delegada del Gobierno para el desarrollo de los Convenios con Norteamérica», VI-1962. Archivo de la Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica (APG-SGT), 855/6.64.

hacer concesiones en ambos terrenos. España rechazó la prórroga de los convenios y se entró en un proceso de renegociación.

Entretanto, la solicitud española no alcanzó el acuerdo de los miembros de la CEE. Varios Gobiernos mostraban reservas políticas ante la Dictadura franquista, a lo que se añadían los problemas internos de la organización ante el desafío de su ampliación. Todas las peticiones de incorporación quedaron en suspenso *sine die*, entre ellas la española³⁶. La alternativa europea se desvanecía. El mantenimiento del nexo norteamericano resultaba vital.

En las negociaciones con Estados Unidos tampoco hubo avances. Ni existía consenso entre sus aliados europeos para abrir las puertas de la OTAN a la España franquista; ni el Congreso norteamericano se mostraba dispuesto a elevar la categoría de los acuerdos. En septiembre de 1963, se decidió renovar los convenios por otros cinco años, sin modificaciones sustanciales. Una declaración bilateral estableció una vaga reciprocidad defensiva, a la vez que se creaba un Comité Consultivo Hispano-Norteamericano que debía fomentar una colaboración militar más estrecha. Se obtuvo una ayuda militar de 150 millones de dólares y el compromiso de apoyo norteamericano en los organismos internacionales. Estados Unidos, eso sí, había conseguido que Rota se convirtiera en base para los submarinos nucleares Polaris. Con ello, se incrementaban los riesgos que corría la población española. La cláusula secreta de activación de las bases sin consulta previa se mantenía. Ya había sido empleada en 1958 durante la crisis del Líbano y en 1962 ante el problema de los misiles rusos en Cuba.

Por aquellas fechas los dirigentes españoles ya estaban convencidos de las limitaciones que presentaba la relación bilateral. El crecimiento económico no vendría de la mano de Estados Unidos, sino de una mayor integración española con las economías europeas. En febrero de 1964, se reiteraba a la CEE la solicitud expuesta en 1962. Esta vez se aceptó el inicio de conversaciones, que iban a dilatarse durante varios años. En junio de aquel año, se suprimió la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo de los Pactos con Norteamérica. La reducción de las ayudas hacía innecesario mantener ese órgano de coordinación. Sus competencias se repartieron entre los Ministerios de Asuntos Exteriores —cauce de interlocución con la Embajada y las agencias de Estados Unidos—, Hacienda —préstamos efectuados por la Ley 480, el *Development Loan Fund* y el Eximbank, además de los fondos de contrapartida y las cuentas especiales del Banco de España—, Comercio —importaciones de mercancías y bienes relacionadas con los programas de ayuda norteamericanos—, y Presidencia del Gobierno —asistencia técnica—, además de los departamentos militares para cuanto afectaba a las materias de esta naturaleza³⁷.

36. Sobre esos primeros intentos de vinculación a la CEE, *vid.* LA PORTE, María Teresa *La política europea del régimen de Franco 1957-1962*. Pamplona: EUNSA, 1992; BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*. Madrid: Política Exterior, 1995.

37. «Comisión Interministerial para liquidar los asuntos de la Oficina de la Comisión Delegada del Gobierno para el desarrollo de los Convenios con Norteamérica. Acta de la reunión nº. 2», 8-VI-1964. APG-SGT, 848/64.

A medida que disminuían las contraprestaciones económicas de la alianza con Estados Unidos se hacía más patente la distancia entre el riesgo asumido y los beneficios recibidos por ello. El territorio español se encontraba amenazado por las repercusiones de un eventual conflicto nuclear. A cambio no se contaba con una garantía norteamericana de reciprocidad defensiva ni se estaba presente en la OTAN, donde las consultas que periódicamente realizaba Estados Unidos con el resto de sus socios para sondear el ingreso español arrojaban invariablemente resultados negativos. Pese a todo, como manifestaban los informes norteamericanos:

las relaciones entre Estados Unidos y los militares españoles son muy estrechas. Los militares americanos consideran que las facilidades y cooperación que reciben en España es única.

Y es que al margen de la frustración que podía advertirse en determinados sectores de la Administración franquista por los desequilibrios que acarreaba ese vínculo bilateral, para la Administración estadounidense la situación que mantenían en el país era envidiable. Gozaban de una amplia disponibilidad de las autoridades españolas ante sus demandas militares, que se había hecho extensible al programa espacial americano con la construcción en España de estaciones de seguimiento. Además, los intercambios comerciales y las inversiones progresaban a ritmo creciente, hasta el punto que se veía con recelo la eventual incorporación española a la CEE, pues su sistema preferencial supondría una desventaja para los productos americanos con buen mercado en España³⁸.

Sin embargo, la presencia de las tropas norteamericanas empezaba a ser cada vez más impopular. Los privilegios de que gozaban en materia de jurisdicción y las facilidades aduaneras, junto a algunos abusos cometidos, habían despertado suspicacias crecientes. La utilización conjunta de las bases quedaba para los papeles, pues en la práctica los militares españoles tenían restringido el acceso a las instalaciones, lo que también provocaba cierta irritación en este colectivo. Además, a raíz del incidente de Palomares, en enero de 1966, el peligro se hizo más patente para la población civil, que se enteró entonces de que aviones de la U.S. Air Force dotados de armamento nuclear sobrevolaban regularmente el territorio español. Aquel suceso tuvo su origen en el choque entre dos aviones americanos, que provocó que varias bombas atómicas se desprendieran de uno de ellos y cayeran cerca de aquel pueblo de la costa de Almería. España fue noticia mundial, en parte por el despliegue de medios de rescate puestos en juego por las autoridades americanas, que avivó el temor de una contaminación radiactiva. El Gobierno español tuvo que reclamar a su homólogo estadounidense el cese, al menos temporal, de aquellas actividades.

38. «General Background Paper. Spain», 11-XII-1965; «Visit to Madrid of the Under Secretary of State for Political Affairs», 9-XII-1966. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 7.

En 1968, con motivo de la siguiente renovación de los convenios, se intentó asumir una postura de firmeza³⁹. Los negociadores españoles mantenían su propósito de alcanzar un tratado de seguridad mutua con cobertura para los territorios norteafricanos o la entrada en la OTAN, junto a una mejora de la ayuda militar. También se pretendía extender el acuerdo a la cooperación económica, educativa, científica y técnica, como una manera de superar el carácter estrictamente militar de los pactos de 1953. De no llegarse a un acuerdo satisfactorio, se procedería a la evacuación y desmantelamiento de las bases. En algún momento de las negociaciones incluso se dio a entender que un acuerdo militar con Francia podía reemplazar la privilegiada posición estratégica norteamericana, o que cabía la posibilidad de distanciarse de la línea occidentalista seguida hasta entonces. Estados Unidos se resistió a aceptar tales demandas y el Gobierno español optó por mantener en suspenso la renovación de los convenios y forzar una renegociación durante los meses de prórroga.

Al entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando M.^a Castiella, mantener una posición de firmeza frente a los americanos acabó por costarle el cargo. Ni Franco, ni su principal consejero —el almirante Luis Carrero Blanco— estaban dispuestos a poner en peligro el apoyo de Washington. El acuerdo de amistad y cooperación firmado por su sucesor en agosto de 1970 se asentó en las negociaciones avanzadas anteriormente, aunque las concesiones alcanzadas fueran modestas en comparación con las exigencias planteadas. El nuevo acuerdo establecía una cooperación ampliada a diversas materias: educación y cultura, ciencia y tecnología, desarrollo urbano y medio ambiente, agricultura, economía, medios informativos y defensa. Se eliminó la cláusula de activación automática de las bases, que pasaron a ser sólo de titularidad española, y se obtuvo el compromiso de que no se almacenarían armas químicas ni biológicas. Claro que no se articulaba ningún mecanismo de verificación, pues en la práctica las tropas norteamericanas continuaron utilizando las bases sin interferencias españolas. A cambio se recibieron créditos del Eximbank por valor de 125 millones de dólares para la compra de material militar de segunda mano y alguna otra aportación de importe bastante menor. El inoperante Comité Consultivo de 1963 se substituyó por un Comité Conjunto con sede en Madrid. La homologación estratégica vía OTAN o tratado defensivo bilateral resultó de nuevo inalcanzable.

No se logró ir más allá hasta el final del régimen franquista. La última negociación iniciada en 1974 se cerró con posterioridad al fallecimiento del dictador. Las sucesivas renovaciones de los pactos mostraron la escasa capacidad de maniobra de que disponían los negociadores españoles para lograr una posición más equilibrada. A lo que también contribuyó la descoordinación administrativa y política que manifestaron las autoridades españolas⁴⁰. En las renegociaciones de los años

39. Una actitud de firmeza que era respaldada por los medios de opinión conectados con la política exterior. Vid. CORDERO TORRES, José M.: «Alianzas españolas», *Revista de Política Internacional*, 96, 1968, pp. 5-36.

40. Una reconstrucción más pormenorizada de los procesos de renegociación de los acuerdos de 1953 en LIBERAL LUCINI, Angel: «Cuarenta años después (1953-1993)», *Política Exterior*, 35, 1993, pp. 181-

sesenta se sondeó la disponibilidad europea para actuar como alternativa, pero ni la CEE estaba dispuesta a allanar el camino al régimen franquista, ni la Francia del general De Gaulle estaba en condiciones de reemplazar a Estados Unidos como socio preferente. La incapacidad de jugar a fondo la carta europea dejaba pocas opciones, y la Dictadura siempre tuvo muy claro que el vínculo con la primera potencia occidental era básico para el conjunto de sus relaciones internacionales.

Si bien los convenios con Estados Unidos presentaron un marcado componente militar e incorporaron una relación de desequilibrio que se arrastró durante todo el régimen franquista, también es cierto que el vínculo establecido con Estados Unidos iba a tener secuelas más positivas en otros ámbitos. Por una parte, facilitó la modernización parcial del ejército español. Aunque el material suministrado fuera en muchos casos de segunda mano y desfasado tecnológicamente, era más moderno que el empleado hasta entonces. Un sector de los militares españoles tuvo además la oportunidad de acceder a una sustancial mejora de su formación técnica, gracias a los cursos que recibieron en Estados Unidos y Europa, junto a la incorporación de militares norteamericanos a bases y centros de entrenamiento españoles⁴¹. Por otra, la irrupción de los *mass media* norteamericanos en España —cine, televisión, revistas, música, agencias de publicidad—, iba a provocar un efecto de emulación que contribuyó al cambio sociológico experimentado por el país en las décadas siguientes, introduciéndolo en las pautas de la sociedad de consumo⁴². Distamos de tener un conocimiento siquiera aproximado de los agentes y los mecanismos a través de los cuales se propagó esa influencia americana, y en consecuencia desconocemos en gran medida el alcance real de los efectos que provocó.

Tan significativas como las anteriores iban a resultar otras dimensiones en que se materializó la peculiar relación bilateral: la ayuda económica y la asistencia técnica, junto al intercambio cultural y científico. La ayuda económica fue seguramente más importante por sus efectos colaterales de distinta índole que por su aportación cuantitativa. La cooperación técnica y cultural amplió las posibilidades de formación de ingenieros, técnicos, profesores y científicos españoles,

201; MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad...*, y VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila...* Este último autor ha realizado un sugerente análisis de los rasgos estructurales de las sucesivas rondas negociadoras en «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 83-108.

41. La ayuda militar americana fue, de hecho, un importante factor en la reorganización del ejército español. Vid. a título ilustrativo el documento de la Delegación para el desarrollo de la ayuda americana integrada en el Ministerio del Ejército: «Informe para el señor Ministro», 19-I-1959. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1953-62, Spain, Box 3. Sobre los suministros de material militar norteamericano vid. MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad...*

42. Sobre las relaciones, a menudo conflictivas, entre la industria cinematográfica de Estados Unidos y el régimen español han comenzado a desarrollarse en los últimos años algunas investigaciones. Vid. DIEZ PUERTAS, Emeterio: *Historia social del cine en España*. Madrid: Fundamentos, 2003, pp. 139-166, y Pablo León Aguinaga, *Las negociaciones para la importación de películas norteamericanas a España, 1950-1955: intereses económicos, proyección bilateral*, Trabajo de investigación inédito. Universidad de Navarra, 2004. Una aproximación de carácter sociológico a la irradiación del *American way of life* en MONCADA, Alberto: *España americanizada*. Madrid: Temas de hoy, 1995.

mejorando el nivel de una parte de los cuadros humanos que luego protagonizarían el despegue de los años sesenta. Sobre estas cuestiones la investigación ha conseguido arrojar algunas luces en los últimos años.

LA AYUDA ECONÓMICA, UN INCENTIVO PARA LA INTERCONEXIÓN CON EL EXTERIOR

Hasta el momento no existe ningún estudio monográfico que haya abordado la repercusión de la ayuda económica norteamericana en los diferentes sectores productivos españoles, ni tampoco sus efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía. Ante la falta de un análisis en profundidad, algunos autores han señalado que se trató de una ayuda de emergencia, compuesta sobre todo por alimentos básicos y materias primas, y que por lo tanto apenas tuvo efectos sobre la modernización económica del país. Otros autores han destacado que permitió incrementar el volumen de las importaciones aliviando con ello algunos estrangulamientos productivos, que contribuyó al proceso de liberalización de la economía, y que los fondos de contrapartida contrarrestaron en parte las presiones inflacionistas. Interpretaciones más recientes ponen el acento en la mejora de las expectativas empresariales derivadas de la concesión de la ayuda americana, que se tradujo en un aumento de la inversión y del crecimiento económico.

La ayuda económica contemplada en los convenios de 1953 estaba destinada a obras de infraestructura que colaborasen al operativo defensivo (*Defense Support*):

Los fines de ayuda económica consisten en apoyar los programas de ayuda militar de los Estados Unidos y proporcionar ayuda económica a las zonas claves en la economía en todo aquello que contribuya hacia este fin⁴³.

El respaldo de esos intereses militares asumió diversas facetas:

Para el correcto funcionamiento de las bases había que invertir en infraestructuras; para ganarse a la población, mejorar su nivel de vida, empezando por la alimentación; y para conseguir el apoyo del Estado y de los empresarios, asistencia técnica.

La ayuda económica iba a actuar, simultáneamente, como catalizador de círculos empresariales que aprovecharon las oportunidades que se presentaban con la introducción de los créditos y métodos de trabajo aportados por la potencia americana⁴⁴.

Las cantidades percibidas superaron las inicialmente acordadas, pero además el Gobierno español pudo acudir a otras fuentes de financiación complementa-

43. «España y la ayuda americana. Informe sobre la ayuda al exterior de los Estados Unidos, preparado por el ex-Embajador Jefferson Caffery, a instancias del Comité Especial de Estudio del Programa de Ayuda al extranjero», 4-IV-1957. AGA-PG, 136.

44. PUIG, Nuria: «La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 109-129.

rias, bien para la compra de excedentes agrícolas y materias primas, bien para adquirir bienes de equipo y para modernizar sus equipamientos de transporte e infraestructuras industriales⁴⁵. Con anterioridad a la firma de los convenios, España obtuvo créditos del Export-Import Bank (Eximbank), que permitieron la compra de bienes de consumo y de otros productos industriales. Esa fuente de financiación continuó utilizándose en el futuro para proyectos concretos. Por otro lado, desde abril de 1955 se suscribieron varios acuerdos con cargo a la Ley Pública 480, destinada a la venta de excedentes agrícolas contra pago en moneda del país comprador. Una parte de esos productos se recibieron en concepto de donativos suministrados por la *National Catholic Welfare Conference* y otras entidades privadas, que fueron distribuidos en España a través de Cáritas⁴⁶. En este programa la aplicación de los fondos de contrapartida fue más favorable al Gobierno español —entre el 45/60% de las pesetas generadas por las compras—, que pudo emplearlos para financiar obras de desarrollo económico.

Desde principios de los años sesenta esas ayudas disminuyeron sensiblemente, con el recorte de los programas norteamericanos de ayuda exterior, hasta prácticamente desaparecer salvo en lo que afectaba a los préstamos y el programa de ayuda militar. España todavía accedió a algunos recursos del nuevo Fondo de Desarrollo Económico (*Development Loan Fund*), aunque su cuantía apenas fue significativa. Para aquellas fechas, la balanza de pagos españolas presentaba una situación positiva, se habían incrementado considerablemente los ingresos en divisas y las perspectivas de crecimiento económico eran favorables tras la aplicación del Plan de Estabilización y el ingreso en la OEEC. España ya no necesitaba la ayuda norteamericana.

El periodo central de recepción de ayuda abarcó pues en torno a una década, que comprendería los ejercicios económicos entre 1953-54 y 1962-63. El balance de las ayudas recibidas presenta una notable variedad según las fuentes y autores consultados. Aquí sólo haremos mención a algunos ellos, por considerarlos más representativos o más fiables, según la procedencia y el tratamiento de los datos empleados para sus cálculos.

Según el informe elaborado en junio de 1962 por la Oficina de la Comisión Delegada, España había recibido hasta esa fecha en torno a los 1.876,1 millones

45. Una detallada descripción de los diversos tipos de ayuda recibida, sus mecanismos y el destino de los fondos puede encontrarse en un amplio artículo de quien fuera Director General de la Oficina de la Comisión Delegada, ROVIRA SÁNCHEZ-HERRERO, Juan José: «La ayuda estadounidense». En *Las inversiones de capital extranjero en España*. Madrid: Centro de Estudios Tributarios, 1960, vol. I, pp. 114-166. También el director adjunto de la citada Oficina publicaría algo después un balance de la labor realizada, que incluía entre sus anejos interesantes datos sobre la distribución de la ayuda, *vid.* FERNÁNDEZ VALDERRAMA, Gabriel: «España-USA 1953-1964», *Economía Financiera Española*, 6, 1964, pp. 14-51.

46. Este capítulo de la ayuda americana tuvo una notable incidencia popular, pues estaba dirigido a las personas más necesitadas, y generó una cierta polémica entre las instancias del régimen por los problemas de competencia que podría acarrear a la producción de lácteos en España. Sobre la organización del mecanismo de distribución de esa ayuda, *vid.* «Desarrollo de la ayuda social americana» y «Normas ejecutivas para el desarrollo de la ayuda social americana», XII-1954; «La economía de productos lácteos en España y la ayuda social americana», I-1955. AGA-PG, 113.

de dólares, de los cuales algo más de 1.376,1 millones estaban relacionados con las distintas partidas de la ayuda económica. Esa cantidad se desglosaba en: 504 millones del *Defense Support*; 17 millones del *Development Loan Fund*; 504,7 millones con cargo a la Ley 480 y otros 147,3 millones como donativos correspondientes a los títulos II y III de la misma ley, junto a 203,1 millones en concepto de créditos del Eximbank. A esas cifras habría que agregar las sumas obtenidas para ayuda militar, cercanas a los 500 millones de dólares⁴⁷. En la obra más completa publicada hasta el momento sobre el comercio exterior de aquella época, con datos procedentes en su mayoría de informes del Ministerio de Asuntos Exteriores, se daba una estimación total de 2.061,4 millones de dólares para el periodo comprendido entre 1953 y 1963, con una cantidad global para ayuda económica de 1.523,4 millones. La distribución de esa cantidad sería la siguiente: 504,5 millones del *Defense Support*; 17,1 millones del *Development Loan Fund*; 506,5 millones de la Ley 480; 174 millones de donativos de Cáritas más 3,8 millones de otros donativos; 297,5 millones de créditos del Eximbank, junto a 20 millones de una operación de compra de trigo de 1953. La ayuda militar directa habría ascendido hasta junio de 1962 a 538 millones de dólares⁴⁸. Esas cifras estaban bastante próximas a las de la Comisión Delegada, salvo en las cantidades recibidas como donativos de Cáritas y como préstamos del Eximbank.

Otros documentos y trabajos de procedencia norteamericana tampoco parecen arrojar más coincidencia en las cifras. Una obra redactada con participación de quien fuera director del equipo estadounidense que, en el seno de la embajada en Madrid, se encargaba de realizar las peticiones anuales de ayuda económica contabilizaba la suma global de 2.060,7 millones de dólares, con una distribución que apenas difería de la manejada por el estudio sobre comercio exterior antes mencionado⁴⁹. Sin embargo, un informe elaborado también por la embajada en 1964, más impreciso en la determinación de las partidas de algunos fondos, daba la cantidad total de 1.714,9 millones de dólares para el periodo 1946-1963. La ayuda económica abarcaba 1.190,9 millones, distribuidos en 578,5 millones en forma de préstamos y donativos de las diversas agencias de asistencia económica; 426,8 millones en ventas de excedentes agrícolas, y 185,6 millones en créditos del Export-Import Bank. Los otros 524 millones habían sido destinados a asistencia militar⁵⁰.

47. «Informe sobre ayuda americana en Europa...». APG-SGT, 855/6.64. En otro informe preparado dos años más tarde por los organismos españoles encargados de la materia, los totales que aparecían con cargo a los diferentes capítulos mostraban algunas variaciones: 495 millones de ayuda para la defensa; 507,8 millones para la adquisición de excedentes agrícolas, más 250 millones como préstamos del Eximbank. «Comisión Interministerial para liquidar los asuntos de la Oficina de la Comisión Delegada del Gobierno para el desarrollo de los Convenios con Norteamérica. Acta de la reunión nº. 1», 14-V-1964. APG-SGT, 848/64.

48. VIÑAS, Angel *et al.*: *Política comercial exterior...*, vol. 2, pp. 743-801.

49. RICHARD RUBOTTOM, R. and CARTER MURPHY, J.: *Spain and the United States. Since World War II*. New York: Praeger, 1984, pp. 44 y ss.

50. «Confirmation Checklist for Ambassador Duke», 1964. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 10.

Una investigación más reciente sobre la cuestión, que ha ampliado el marco de las fuentes consultadas aunque no incluye la ayuda militar, distingue entre las cantidades autorizadas y las desembolsadas, una matización interesante que arroja un saldo entre ambas de unos 103 millones de dólares. Así, la suma total autorizada según sus cálculos fue de 1.463 millones, pero sólo llegaron a desembolsarse 1.360,6 millones. Si nos atenemos a esta última estimación: 503,3 millones correspondieron a ayuda para la defensa; 17,1 millones al *Development Loan Fund*; 482,6 millones a la Ley 480 y otros 132,7 millones a donativos de esa misma ley, además de 225 millones en créditos del Eximbank. Las principales diferencias entre las cantidades autorizadas y las desembolsadas afectaron a fondos con cargo a la Ley 480 (unos 37 millones) y sobre todo al Eximbank (64 millones)⁵¹.

Si sobre las cifras puede existir una cierta controversia, lo que no admite discusión es que las aportaciones realizadas a otros países de Europa occidental fueron mucho más considerables. Entre 1945 y 1953 la ayuda americana destinó 8.353 millones de dólares a Gran Bretaña, 5.343 millones a Francia, 2.972 millones a la República Federal Alemana, 2.679 millones a Italia y 2.049 millones a los países del Benelux⁵². En este sentido el coste de la Dictadura fue apreciable para España. El maná americano llegó más tarde y en menor volumen, lo que se tradujo en una ampliación de las distancias económicas existentes con respecto a otros países europeos.

Las materias a que se destinaron esos fondos variaron según los programas. Con cargo a la *Defense Support* se importaron productos alimenticios (aceites vegetales sobre todo), materias primas (algodón, carbón, cobre, chatarra y aluminio, principalmente), y equipo industrial (para instalaciones eléctricas y siderúrgicas, para RENFE y maquinaria agrícola en su mayor parte). Las asignaciones del *Development Loan Fund* se dedicaron en gran medida a material para RENFE. Las principales partidas de los acuerdos para la compra de excedentes agrícolas se emplearon en adquirir aceite de soja y algodón, y en menor cuantía tabaco, piensos, trigo, carne, maíz y cebada, entre otros productos. Los créditos del Eximbank se dirigieron preferentemente hacia empresas eléctricas, siderúrgicas y de fabricación de abonos, junto a la adquisición de material para el transporte ferroviario y aéreo, o para las faenas agrícolas. Hay que destacar que sobre el cómputo global de la ayuda en todos sus programas, se emplearon en comprar algodón y aceites vegetales en torno a un tercio de los fondos, aproximadamente unos 500 millones de dólares. Por otro lado estuvieron los fondos de contrapartida, a los que la literatura especializada apenas ha seguido la pista y de cuyo volumen apenas disponemos de

51. CALVO GONZÁLEZ, Óscar: «¡Bienvenido Mister Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950», *Revista de Historia Económica*, n.º Extraordinario, 2001, pp. 253-275, y *The Political Economy of Conditional Foreign Aid to Spain, 1950-1963: Relief of Input Bottlenecks, Economic Policy Change and Political Credibility*. Ph. Dissertation, London: London School of Economics and Political Science, 2002.

52. Vid. GIRAULT, René; FRANK, Robert y THOBIE, Jacques: *La loi des géants 1941-1964*. Paris: Masson, 1993, p. 177, que extrae sus cálculos de BOSSUAT, Gérard: *L'Europe occidentale à l'heure américaine. Le Plan Marshall et l'unité européenne (1945-1952)*. Bruxelles: Editions Complexe, 1992.

datos fiables. Sabemos que la parte correspondiente a Estados Unidos se invirtió en buena medida en la construcción de las bases militares, pero conocemos mucho menos de lo que ocurrió con los remanentes sobrantes. En cuanto a la parte española, según parece se emplearon en financiar proyectos de RENFE, obras públicas, agricultura, aviación civil y, en menor medida, asistencia técnica y gastos militares⁵³.

Parece comúnmente aceptado que el volumen principal de la ayuda se destinó a la compra de productos alimenticios y materias primas, en una proporción que estaría cercana a las 3/4 partes del total. Otra porción significativa, aunque inferior, se dedicó a inversiones para mejorar la red de transportes, el suministro energético, las industrias siderúrgicas y la compra de maquinaria agrícola, que concentraron en torno a 1/4 parte de las ayudas. También hubo cantidades adicionales para asistencia técnica en los presupuestos anuales que, sin ser muy elevadas, tuvieron un notable efecto sobre la formación empresarial y laboral, como luego se expondrá. Todo ello sin entrar a considerar los gastos militares, que se concentraron en libramientos de material y, en menor medida, en formación y entrenamiento.

En términos cuantitativos la importancia de la aportación norteamericana fue relativa. La ayuda acumulada representó algo menos de un 1% del PIB español en el periodo 1953/1963. Su relevancia cualitativa es aún objeto de discusión. Los suministros norteamericanos aliviaron los problemas alimenticios y de materias primas que sufrían la sociedad y la economía españolas, liberándose además divisas que se utilizaron para adquirir otras importaciones. Las cantidades aplicadas a la adquisición de bienes de equipo fueron muy inferiores a las anteriores, lo que disminuía su incidencia sobre la capacidad productiva de la economía española, como no dejaron de señalar los dirigentes españoles de la época.

Sin embargo, como han puesto de relieve estudios recientes, durante ese mismo periodo disminuyó porcentualmente la cuota de divisas empleadas para las importaciones de alimentos y bienes de consumo. Al mismo tiempo se registró un aumento de las divisas atribuidas a la importación de maquinaria y equipos, pasando a dedicarse para tales compras un porcentaje del 24% al 30% entre 1951 y 1958, cuando en la década de los años cuarenta apenas había superado el 15%⁵⁴. Asimismo, parecen existir indicios de que, por entonces, se incrementaron de forma significativa los contratos de asistencia tecnológica. No parece una suposición demasiado aventurada relacionar estos fenómenos con la llegada de los suministros norteamericanos.

Es evidente que los créditos de Estados Unidos contribuyeron a mejorar la red de transportes y de abastecimiento de energía, lo que seguramente se reflejó a su vez en una mayor agilidad en los desplazamientos de mercancías y en incre-

53. Un informe de fines de 1959 situaba la cantidad generada como contrapartida en un total de 32.490,1 millones de pesetas, que aumentarían en los años posteriores por las nuevas partidas de ayuda y los efectos de la devaluación de la peseta. Esa cantidad se hallaba depositada en seis cuentas abiertas en el Banco de España (cuatro de ellas), el Banco Español de Crédito y el Banco de Londres y América del Sur. «Ayuda o asistencia americana a España», X-1959. Archivo General de la Administración-Ministerio de Asuntos Exteriores (AGA-MAE), 12669.

54. MARTÍNEZ RUIZ, Elena: «Sector exterior y crecimiento en la España autárquica», *Revista de Historia Económica*, nº. Extraordinario, 2001, pp. 239-240.

mentos productivos una vez que desaparecieron los sobresaltos de los cortes de electricidad. Tampoco parece descabellado suponer que la mayor dotación de maquinaria agrícola, unida a los esfuerzos para aumentar la producción de abonos, hubo de tener alguna repercusión sobre el rendimiento agrícola español, si no a corto al menos a medio plazo. En cuanto a los fondos de contrapartida, existe una cierta coincidencia en la literatura sobre el tema al afirmar que actuaron como medio de contención de las presiones inflacionistas, pues parte de las pesetas disponibles no se gastaron y fueron retraídas de la masa monetaria en circulación. Por último, la propia construcción de las bases militares debió de tener indudables efectos económicos que hasta ahora tan sólo han sido vislumbrados. La cantidad destinada a aquella materia estuvo en torno a los 400 millones de dólares, una tercera parte de los cuales se financió con cargo a los fondos de contrapartida y el resto mediante la aportación directa del Gobierno norteamericano. A ello habría que agregar las repercusiones que tuvo esa inversión al movilizar a diversos sectores empresariales que, en defensa de sus intereses, se convirtieron en una vanguardia de la *americanización* económica⁵⁵. En cualquier caso, habrá que esperar a futuras investigaciones para disponer de un conocimiento detallado de la influencia de esas iniciativas por sectores de actividad, antes de llegar a conclusiones más firmes.

Sin duda uno de los principales efectos de la ayuda norteamericana fue permitir al Gobierno español acelerar sus propios planes de expansión económica, para los que anteriormente había contado con recursos bastante más limitados. Esa circunstancia no implicaba necesariamente encaminarse hacia una liberalización y una racionalización económicas, como se hizo patente en la segunda mitad de los años cincuenta, hasta que la situación de la balanza de pagos obligó a un cambio drástico de la política económica. Pero no es menos cierto que a través de Estados Unidos se incentivó la interconexión de la economía española con el exterior.

El trato con las autoridades económicas norteamericanas, o con sus delegados en España, debió familiarizar a los altos funcionarios de la Administración española con los mecanismos de financiación y regulación de los intercambios comerciales implantados por Estados Unidos en Europa a raíz del Plan Marshall. Seguramente esa experiencia resultó de gran utilidad en el futuro inmediato. De hecho, la Oficina para la Ejecución de los Convenios con Norteamérica se encargó de cuestiones que iban más allá de la ayuda americana, centralizando las relaciones con un amplio grupo de organismos económicos internacionales —entre ellos el Banco Mundial o la Corporación Financiera Internacional—⁵⁶. Por

55. En una primera estimación el coste de construcción de las bases se cifró en 261 millones de dólares, que en 1959 ya se habían elevado a 395 millones. «Summary of Pertinent Portions of the Existing Defense Agreement», 9-IV-1957; «Background and Development of the Spanish Base Program», XI-1959. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 9, y 1953-62, Spain, Box 3.

56. La Oficina para la Ejecución de los Convenios con Norteamérica se creó por Orden Ministerial de 9 de abril de 1954, dentro del Ministerio de Hacienda y dependiente de la Subsecretaría. Por Orden de 6 de junio de 1957 se adscribió esa Oficina a la Secretaría General Técnica del departamento.

ello, a finales de 1960 se decidió modificar su denominación, convirtiéndose en la Oficina de Relaciones Financieras Exteriores. También es cierto que el rígido y arbitrario sistema de asignación de recursos de las autoridades españolas hubo de pasar el filtro de organismos como el Eximbank, en una cuestión tan relevante como era la determinación de los proyectos subvencionados, lo que puso en contacto con sus métodos tanto a instituciones estatales o paraestatales como a empresas privadas españolas.

La contribución directa de Estados Unidos al proceso de liberalización de la economía española puede ser discutible. Es cierto que alguna de las cláusulas del convenio de ayuda económica para la defensa de 1953 apuntaba en tal sentido. Pero también lo es que ese tipo de cláusulas no eran vinculantes, tenían un valor meramente indicativo. La preocupación esencial de Estados Unidos estaba centrada en sus intereses estratégicos, las presiones para liberalizar la economía española tuvieron un carácter secundario con respecto a aquéllos. Dicho esto, también resulta innegable la participación norteamericana, cuando menos indirecta, en la apertura económica española. Ya hemos hecho alusión a alguna de sus facetas. Además, desde 1956, ante las demandas españolas de suplementos de créditos para afrontar las dificultades de su coyuntura económica, o para plantearse una eventual incorporación a la OECE, se repitieron las recomendaciones norteamericanas para liberalizar su política económica, unificar los tipos de cambio, proceder a una estabilización financiera, estimular a las empresas privadas y flexibilizar las disposiciones sobre inversiones extranjeras. Algo de aquello fue calando paulatinamente entre los dirigentes económicos españoles, a juzgar por los argumentos que avalaban las peticiones de mayor ayuda económica⁵⁷.

Las gestiones para solicitar el ingreso español en el FMI, el Banco Mundial o la OECE contaron con el respaldo político de Estados Unidos. Por esa vía España podría ampliar sus circuitos de financiación, al tiempo que los fondos que precisaba para su relanzamiento económico dejarían de gravitar sobre las arcas norteamericanas. También se acogió favorablemente el rumbo emprendido con la aprobación del Plan de Estabilización en 1959, cuyo texto definitivo fue entregado al Gobierno de Washington antes de cursarlo oficialmente a las organizaciones internacionales. Estados Unidos no proporcionó, tal y como pedían los dirigentes españoles, créditos suplementarios para dar cobertura a aquel plan, pero sí se coordinó con la OECE y el FMI, para que las partidas ya aprobadas en aquel ejercicio en sus programas de asistencia a España se atuvieran al cambio de rumbo económico que preveía adoptarse⁵⁸. Aquellas medidas volvieron a acompañar a la economía española con el resto de los países del mundo occidental.

57. *Vid.*, a título ilustrativo, la correspondencia e informes recogidos en AGA-MAE, 12273, o en «Telegram from the Embassy in Spain to the Department of State», 24-III-1958; «Intelligence Report. Present and Future Spanish Foreign Policy», 7-VII-1958. *FRUS, 1958-1960*, vol. VII, part. 2, pp. 702-703 y 715-720.

58. «Programa de Estabilización», 2-VII-1959, AGA-MAE, 12671. «Memorandum of Conversation. Spanish Stabilisation Program», 9-VII-1959. *FRUS, 1958-1960*, vol. VII, part. 2, pp. 729-732. «Mutual Security Objectives Plan. Spain», 13-XI-1959. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1953-62, Spain, Box 4.

Cabe plantearse si el Gobierno español de la época, sin contar con la presión y la asistencia exteriores, habría dado por sí solo un paso de tales dimensiones.

Por otro lado, la presencia norteamericana en España estimuló la llegada de capital, la implantación de empresas de aquel país, y una relativa penetración de sus métodos de gestión o sus técnicas organizativas en las empresas españolas⁵⁹. Tras el final de la Guerra Mundial, las restricciones impuestas por la legislación española en materia de inversiones extranjeras resultaban desalentadoras. Con ello, el potencial de crecimiento de la economía supeditaba en buena medida la inversión a la capacidad de ahorro interno, al tiempo que las compras de materias primas, bienes de equipo y maquinaria se ajustaban a las posibilidades de exportación de productos españoles. El círculo vicioso sólo se rompió con la puesta en marcha de las medidas contenidas en el Plan de Estabilización, una de cuyas facetas fue introducir una legislación más flexible en el terreno de las inversiones extranjeras. Para propagar esa nueva ordenación legal en Estados Unidos y captar inversiones de capital se estableció una Oficina de Información en Nueva York en diciembre de 1960⁶⁰. Desde principios de los años sesenta se asentarían en España un buen número de filiales norteamericanas, recuperándose a partir de 1962 los niveles de inversión directa procedente de Estados Unidos que existían en el periodo 1929-1943. A la altura de 1975, Estados Unidos ocupaba la primera posición en las inversiones de capital extranjero en España, a considerable distancia del resto de los países (en torno al 40%)⁶¹.

La concentración por sectores de las empresas norteamericanas en España fue más importante en las ramas de la energía, industrias de transformación y químicas, junto a la hostelería y otras actividades diversas. En este último sector, además de las firmas cinematográficas, estaban incluidas una serie de compañías norteamericanas conectadas con el incremento de la llegada de turistas americanos a España, cuyos ingresos mejoraron la balanza de servicios. Ese capítulo recibió también una promoción especial por parte del Gobierno español, cuyo Ministerio de Información y Turismo contrató en mayo de 1960 una campaña publicitaria en Estados Unidos con la Agencia Kelly Nason de Nueva York⁶².

59. Vid. PUIG, Nuria: «La ayuda económica norteamericana...», y GARCÍA RUIZ, José Luis: «Estados Unidos y la transformación general de las empresas españolas», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 131-153.

60. «Decreto por el que se establece en Nueva York una Oficina de Información sobre inversiones de capital extranjero en empresas españolas», 29-XII-1960, *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 17-I-1961.

61. GALLEGO MÁLAGA, Martín, «Las inversiones de multinacionales USA y el desarrollo industrial español», *Economía Industrial*, 133 (1975), pp. 31-45; *Las inversiones norteamericanas en España*, Barcelona, Cámara de Comercio Americana en España, 1972; TASCÓN, Julio, «Inversiones y empresas norteamericanas en España, 1929-1964», ponencia presentada en el seminario *La americanización en España: 50 años de influencia económica y social*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2002; MUÑOZ, Juan; ROLDÁN, Santiago y SERRANO, Angel, *La internacionalización del capital en España, 1959-1977*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1978, pp. 128-130.

62. Una relación preparada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos sobre empresas norteamericanas asentadas en España a comienzos de los años sesenta en «American Firms, Subsidiaries and Affiliates-Spain», III-1963. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 10. Vid. también TASCÓN, Julio: «Inversiones y empresas...».

FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

La presencia norteamericana en España se acompañó, asimismo, de diversas iniciativas ligadas a la formación de capital humano. Con ellas se buscaba incrementar la preparación de los cuadros del país según los métodos que los propios americanos habían exportado previamente a otros países de Europa occidental, convencer a grupos influyentes de población para que apoyasen la política de Estados Unidos y, llegado el caso, disponer de una sólida red de contactos desde la que afrontar el postfranquismo.

La preocupación por intensificar la proyección estadounidense hacia la sociedad española se manifestó con escasa antelación a la firma de los pactos de 1953, y vino determinada por el deseo de lograr un respaldo lo más amplio posible a sus intereses políticos y estratégicos⁶³. Descontada la tarea de contrarrestar la propaganda comunista, ya ejecutada por el régimen franquista con una energía encomiable, los objetivos norteamericanos en España tuvieron un sesgo peculiar con respecto a otros países europeos. Por un lado, se destacó el poderío de Estados Unidos y las ventajas de aceptar su presencia militar en el país. Por otro, se procuró luchar contra el aislamiento y la desconfianza de los españoles hacia los organismos creados para preservar el «mundo libre». Otros móviles que figuraban en la propaganda americana irradiada hacia el conjunto europeo, como la promoción de los valores democráticos, de las libertades individuales y del bienestar material, ocuparon una posición secundaria en la escala de valores de Estados Unidos en relación con España.

Uno de los primeros efectos de la nueva situación fue la inclusión de España entre los beneficiarios del *International Educational Exchange Program*. A mediados de 1951, el diseño del programa en España adquirió mayor precisión. Entre sus cometidos prioritarios figuraba «inducir a personas de autoridad o influencia en España a promover las metas y objetivos que Estados Unidos procura alcanzar». Asimismo, se deseaba «reducir el aislamiento español y sus secuelas en el intercambio de ideas, información y personas», que llevaba a mantener una fuerte ignorancia sobre Estados Unidos y sobre las principales organizaciones internacionales (OTAN, OECE, ONU). Como principales medios de acción aparecían las bibliotecas de las Casas Americanas, los boletines de prensa (*Noticias de Actualidad*, *Boletín Gráfico y Noticiero Médico*), los programas de radio (*Voice of America*) y los documentales cinematográficos. El Departamento de Estado había incrementado el personal dedicado a esas tareas que abarcaba a 14 americanos y 65 españoles, con un despliegue regional que se extendía a

63. Para los antecedentes de esos programas *vid.* DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: «Las relaciones culturales entre España y Estados Unidos, de la guerra mundial a los pactos de 1953», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 35-59. Otro trabajo del mismo autor analiza con mayor amplitud la trayectoria posterior de esos programas de intercambio hasta el final del franquismo. *Vid.* «Cooperación cultural y científica en clave política: “Crear un clima de opinión favorable para las bases U.S.A. en España”», en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, M^a. Dolores (eds.): *España y Estados Unidos en el siglo XX*. Madrid: CSIC —en prensa—.

Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao y Valencia. Pero la ausencia de canales que estimulasen un contacto más directo era señalada como un serio obstáculo: «El programa de intercambio de personas puede y debería usarse como un instrumento de primer orden para influir en esos grupos»⁶⁴.

La plena aplicación en España del programa de intercambio educativo tuvo lugar a partir de 1952, cuando las negociaciones para el establecimiento de bases militares norteamericanas estaban en pleno apogeo. Había que preparar el terreno entre los dirigentes y la opinión pública española para encontrar una acogida positiva a la futura presencia militar. Una de las primeras iniciativas tomadas fue la puesta en marcha del *Foreign Leaders Program*, destinado a personas de especial relieve en sus respectivos campos y con capacidad para «contribuir significativamente a la formación de una opinión pública en los países extranjeros que sea favorable a Estados Unidos». Estaba dirigido, pues, a ganar propagandistas para la causa americana, dando prioridad a miembros destacados de los medios de comunicación y el mundo editorial; las agrupaciones sindicales y políticas; los departamentos y servicios gubernamentales; las asociaciones cívicas y comunitarias; las instituciones dedicadas al bienestar social y la educación⁶⁵.

Ese mismo año se produjo un paulatino incremento de las becas que podían solicitar candidatos españoles. Las instituciones públicas y privadas que participaron en el programa fueron ampliándose, jugando un papel pionero el *International Institute of Education*, el *American Field Service* o la *Good Samaritan Foundation*, a las que luego se agregarían, entre otras, diversas universidades americanas y las Fundaciones del Amo en California y la del doctor Castroviejo en New York. Un *Scholarship Advisory Committee* se encargó de coordinar en España la convocatoria y tramitación de las peticiones de becas⁶⁶. Así comenzó, antes incluso de la firma de los acuerdos bilaterales, la cooperación educativa y científica entre ambos países, con financiación casi exclusivamente estadounidense. Después de 1953 se incentivó ese intercambio. Los recursos destinados a estas materias fueron incrementándose, al tiempo que se diversificaron los programas a que pudieron acceder los candidatos.

Uno de los efectos colaterales de los acuerdos hispano-norteamericanos fue la puesta en marcha, desde 1954, del *Technical Exchange Program*. Integrado en el convenio de asistencia técnica, resultaba hasta cierto punto interdependiente con el programa de intercambio educativo. Ambos se ocupaban de financiar la

64. «International Information and Educational Exchange Program. Paper for Spain», 14-VI-1951. NARA, RG 59, DF 511.52/6-1451.

65. Las instrucciones para el desarrollo de este programa en «Department of State to American Embassy in Madrid», 31-I-1952. NARA, RG 59, DF 511.525/1-5152. Entre las personas seleccionadas en este programa se encontraban Pedro Gómez Aparicio, José M.^a Sánchez Muniain, Francisco de Luis, Manuel Aznar, Luis de Andrés, Pedro Laín Entralgo, Antonio Tovar, Manuel Lora Tamayo, Julián Marías, José Luis Villar Palasí, Laureano López Rodó, Rafael Calvo Serer, Manuel Castañón, Antonio de Luna, etc.

66. Los principales centros receptores fueron las Universidades de California, Columbia, Harvard, Nueva York, Chicago y Stanford, la Fundación Castroviejo, el Massachusetts Institute of Technology y el Saint Mary Seminary. RUIZ FORNELLS, Enrique (dir.): *Estudiantes españoles en los Estados Unidos. Diez años de intercambio*. Madrid: Asociación Cultural Hispano-Norteamericana, 1956.

formación de cuadros españoles en centros e instituciones norteamericanas, junto a las enseñanzas impartidas en España por especialistas de aquel país. Sin embargo, sus objetivos eran diferentes. El programa de intercambio técnico formaba parte de la ayuda para la defensa (*Defense Support*), una de cuyas finalidades era el reforzamiento de la economía española. En tal sentido, se orientaba a promover el incremento de la productividad y la mejora de los recursos económicos españoles, poniendo en contacto a empresarios y técnicos españoles con centros oficiales, empresas y métodos norteamericanos.

El largo aislamiento español del desarrollo científico y técnico experimentado por la comunidad occidental ha sido un factor importante en su falta de viabilidad económica. Un programa de intercambio técnico exitoso podría no sólo mejorar el panorama interior de la economía española sino también incrementar su competitividad en los mercados mundiales⁶⁷.

El desarrollo de la asistencia técnica estuvo patrocinado por la *International Cooperation Administration* (luego la *Agency for International Development*), que ya disponía de una experiencia previa por su actuación en otros países europeos, con la USOM como instrumento delegado en España. Su principal interlocutor fue la Comisión Nacional de Productividad Industrial. El protagonismo estatal en la propagación de esas nuevas técnicas y métodos de producción también se apreció en otras instituciones como la Escuela de Organización Industrial o las comisiones regionales de productividad industrial⁶⁸.

Las medidas a aplicar pretendían cooperar en la modernización del tejido económico español, priorizándose sectores considerados básicos, como la producción agrícola y de alimentos; la industria eléctrica, siderúrgica y minera; los transportes ferroviarios y aéreos; las fábricas de armamento; junto a la propagación de los métodos de administración y productividad que se impartían en las universidades americanas o se aplicaban en sus empresas. En consonancia con ello, una de las actuaciones que recibió más atención consistió en el desplazamiento a Estados Unidos de profesionales españoles. Entre los candidatos seleccionados hubo una nutrida presencia de técnicos de RENFE y de otros organismos relacionados con la aviación civil y militar; funcionarios de las instituciones oficiales de obras públicas y agricultura; ingenieros y cuadros de fábricas de

67. «The Spanish Aid Program», 16-III-1955. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1942-58, Spain, Box 5.

68. Vid. GIL PELÁEZ, José: «Los EE.UU. en el movimiento español de la productividad», *Información Comercial Española*, 409, 1967, pp. 145-148; BUESA, Mikel y MOLERO, José: «Cambio técnico y procesos de trabajo: una aproximación al papel del Estado en la introducción de los métodos de la organización científica del trabajo en la economía española durante los años cincuenta», *Revista de Trabajo*, 67-68, 1982, pp. 249-268; HERRERO, José Luis: «El papel del Estado en la introducción de la OCT en la España de los años cuarenta y cincuenta», *Sociología del Trabajo*, n.e., 9, 1990, pp. 141-166; y ÁLVARO MOYA, Adoración: «Estados Unidos y la economía española: la Ayuda Técnica, la Comisión Nacional de Productividad Industrial y los empresarios españoles», ponencia inédita presentada en el Seminario de Historia Económica titulado *De la autarquía a la mundialización: sesenta años de la empresa española*. Soria: Fundación Duques de Soria, 2001.

armamento, aeronáuticas, eléctricas y siderúrgicas; investigadores de la Junta de Energía Nuclear, así como dirigentes de empresas de otros sectores. En los centros americanos recibieron cursos y aprendieron nuevas técnicas relacionadas con sus respectivos campos de actividad. Simultáneamente, se financió la estancia en España de especialistas norteamericanos, que instruyeron a personal de organismos públicos y privados sobre los métodos para mejorar los rendimientos en las diversas áreas. Otras acciones llevadas a cabo fueron la organización de cursos de formación de mandos superiores e intermedios, la publicación de obras técnicas y la producción de documentales formativos, la realización de planes sectoriales de demostración, junto a la prestación de servicios de asistencia técnica también a empresas privadas⁶⁹.

La atención a la iniciativa privada fue promovida desde las instancias norteamericanas, pues consideraban a los empresarios como su aliado natural para generar un cambio del sistema económico que disminuyera las interferencias estatales. En la década de los años cincuenta empezaron a surgir centros privados dedicados a trasladar las concepciones americanas a la formación de los futuros gestores del capitalismo español. Algunos de los más importantes estuvieron ligados a grupos religiosos como la Compañía de Jesús que, en colaboración con empresarios de Madrid y Barcelona, puso en marcha el Instituto Católico de Artes e Industrias-Instituto Católico de Administración y Dirección de Empresas (ICAI-ICADE) y la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE). También al Opus Dei que, junto a consultores vascos y catalanes y la Universidad de Navarra, fundó en Barcelona el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE). Pero donde tuvo mayor incidencia la impronta americana fue en la Asociación para el Progreso de la Dirección⁷⁰.

Al lado de esa labor, la asistencia técnica tuvo una particular incidencia en campos que combinaban ciencia y tecnología, como la aeronáutica y la energía nuclear. El sector de la aeronáutica encontró una receptividad especial por parte norteamericana, dado que se concebía a la península Ibérica como una magnífica base de despliegue aéreo y, más tarde, también como una plataforma para el seguimiento de sus vehículos espaciales. Desde mediados de los años cincuenta, y sobre todo en la década siguiente, se desarrolló una estrecha colaboración en este terreno que permitió a científicos y técnicos españoles obtener una preparación a la que no habrían podido acceder por otras vías⁷¹. En cuanto a la energía

69. «Informe general de las actividades desarrolladas por la C.N.P.I. como consecuencia de los programas de ayuda técnica americana, desde su iniciación en 1954 hasta su finalización en junio de 1963», *Productividad*, 30, 1964, pp. 56-58.

70. PUIG, Nuria y ÁLVARO, Adoración: «Estados Unidos y la modernización de los empresarios españoles 1950-1975: un estudio preliminar», *Historia del Presente*, 1, 2002, pp. 8-29; PUIG, Nuria: «Educating Spanish Managers: the United States, Modernizing Networks, and Business Schools in Spain, 1950-1975». En *Inside the Business School: the content of European Business Education*. Oslo: Abstrakt Press, 2003, pp. 58-86.

71. Vid. ROCA I ROSELL, Antoni y SÁNCHEZ RON, José Manuel: *Aeronáutica y ciencia*. Madrid, 1992, 2 vols.; INTA. *50 años de ciencia y técnica aeroespacial*. Madrid: Ministerio de Defensa/Doce Calles/INTA, 1997.

nuclear, la colaboración empezó en julio de 1955, con la firma de un acuerdo bilateral sobre usos civiles de la energía atómica. El Gobierno de Estados Unidos proporcionó a España los materiales necesarios para la construcción y funcionamiento de varios reactores de investigación, empleados como instrumento de formación de personal en las aplicaciones de esa fuente energética a la medicina, la agricultura y la industria. Algo más tarde, se entablaron contactos con compañías privadas americanas, que se materializaron en su participación en el diseño y realización de casi todas las centrales nucleares construidas en España⁷².

En la medida en que entonces no existía ningún otro canal de formación y perfeccionamiento técnico alternativo, dado lo restringido de las relaciones con los países europeos hasta principios de los años sesenta, la experiencia del contacto con entidades norteamericanas fue fundamental en la mejora de los conocimientos y la modernización de los métodos de trabajo. Por ese canal se promovió la adaptación del mundo empresarial y laboral a las condiciones de producción y organización que regían en el capitalismo occidental.

El programa de intercambio técnico ocupó un lugar de vanguardia en ese proceso. Su duración se prolongó por espacio de una década, hasta junio de 1963, logrando el envío a Estados Unidos y a otros países europeos de 2.222 técnicos y mandos superiores de empresas españolas, junto a la organización en España de cientos de cursos generales y especializados que llegaron a varios miles de cuadros más. La cifra dedicada a estas materias estuvo en torno a los 8 millones de dólares, que se incluyeron en las partidas de la ayuda económica (*Defense Support*) hasta 1957, y que se recibieron después como una partida específica. A esa cantidad habría que añadirle otros 225 millones de pesetas de los fondos de contrapartida⁷³. Esos recursos, pese a no alcanzar el 1% del monto total de la ayuda económica, jugaron presumiblemente un papel estratégico, pues como señalaban los informes norteamericanos por importante que fuera la aportación material, el elemento humano lo era todavía más.

Si el programa de intercambio técnico formaba parte de la ayuda para la defensa y el fortalecimiento de la economía española, el programa de intercambio educativo estaba más ligado a objetivos políticos. Según se recogía en un informe interno elaborado en 1956, los objetivos básicos de este programa eran:

- (1) hacer que los españoles sientan confianza en la capacidad de Estados Unidos para liderar y defender el mundo libre de la amenaza comunista, a través de un mayor conocimiento de su historia, cultura, economía y técnicas científicas, y (2) animar la participación de España en las actividades interna-

72. DE LORENZO, Xavier: *L'Espagne et l'atome*. Madrid: Thèmes espagnols, 1964; CARO, Rafael *et al.* (eds.): *Historia nuclear de España*. Madrid: Sociedad Nuclear Española, 1995; SÁNCHEZ RON, José Manuel y ROMERO DE PABLOS, Ana: *Energía nuclear en España: de la JEN al CIEMAT*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2001.

73. FERNÁNDEZ VALDERRAMA, Gabriel: «España-USA...», p. 45; «Comisión Interministerial para liquidar...». APG-SGT, 848/64.

cionales desarrolladas por el mundo libre para promover el reforzamiento de Europa⁷⁴.

Ese mismo año, la *United States Information Agency*, tras su primera misión de inspección en España, reconocía la importancia que estaba teniendo la campaña de «relaciones públicas», para facilitar «el impacto de la presencia de los equipos de construcción y de otros americanos en la comunidad española». Desde la óptica de Estados Unidos, los vínculos establecidos por ese programa debían servir como soporte para los acuerdos políticos, económicos y militares entre ambos países, a la vez que permitían ampliar los contactos personales entre sus líderes. Los potenciales beneficiarios de las becas norteamericanas había que buscarlos entre personas con proyección de futuro en medios educativos, culturales, de comunicación, políticos, económicos y tecnológicos, sociales y civiles, y religiosos.

En aquellos momentos los intercambios educativos ya movilizaban a diversas organizaciones públicas y privadas, norteamericanas y en menor medida españolas, que ofrecían becas de diversos tipos. Sin embargo, la capacidad de maniobra de los representantes estadounidenses se encontraba limitada por el hecho de que sólo un reducido porcentaje de dichas becas eran financiadas con fondos públicos. Por ello, confiaban en que la extensión a España del Programa Fulbright, además de multiplicar el número de becas, daría la oportunidad de dirigir las hacia los candidatos que más se ajustaban a sus objetivos.

En el verano de 1955 el Gobierno norteamericano comenzó a preparar un borrador de acuerdo para que España se incorporase al Programa Fulbright. Las negociaciones se demoraron por espacio de tres años, debido a las resistencias que mostró el Gobierno español. Existían discrepancias sobre los potenciales beneficiarios del programa. Desde la óptica norteamericana, debían concentrarse en los campos de las humanidades y las ciencias sociales para mejorar el conocimiento y la comprensión mutuos. Los españoles, sin embargo, deseaban ampliar la formación del capital humano que requería el desarrollo económico y tecnológico del país. Por otro lado, hizo falta convencer a los españoles de que no existía ningún propósito de imponer puntos de vista unilaterales, ni que se ocasionaría pérdida de divisas por posibles gastos en dólares. Finalmente, España entró a formar parte de los beneficiarios del Programa Fulbright en octubre de 1958. El programa se financiaría con fondos de contrapartida procedentes del Acuerdo sobre Excedentes Agrícolas de 20 de abril de 1955, hasta una suma total de pesetas equivalente a 600.000 dólares. Para la aplicación del programa se estableció una Comisión de Intercambio Cultural.

En las líneas de acción del programa se fijaron siete áreas prioritarias: Ciencias Puras y Aplicadas, Economía, Educación, Humanidades, Lenguaje Técnico, Ciencias Sociales, y Desarrollo Comunitario y Bienestar Social. Además, un cierto número de becas quedaban reservadas para otros candidatos sin asignación

74. «Educational Exchange: Study of ICA-IES Relationship», 3-I-1956. NARA, RG 59, DF 511.523/1-356.

temática previa. La marcada asimetría sobre el tipo de conocimientos que proporcionaría cada país a los beneficiarios del programa quedaba clara en los objetivos generales inicialmente previstos.

Desde el punto de vista de los estudios que realizarán los estudiantes españoles en Estados Unidos y los profesores e investigadores americanos desplazados a España, se pondrá énfasis en el desarrollo técnico y científico, principalmente en cuanto afecta a fuentes básicas de materias primas y energía, así como en la formación de profesores y estudiantes en el terreno de las humanidades. Los estudiantes americanos realizarán estudios sobre todo en materias de humanidades y arte⁷⁵.

Esa distribución de papeles se materializó desde los primeros años de aplicación del programa. Los beneficiarios españoles procedieron principalmente de las especialidades de Lengua y Literatura españolas; Lengua inglesa y Literatura americana; Dirección de Empresas y Economía; Química, e Ingeniería en sus diversas especialidades. En cuanto a los becarios norteamericanos, las áreas que recibieron mayor atención fueron Lengua y Literatura españolas; Historia de España e Hispanoamérica; Lengua inglesa y Metodología de la enseñanza del inglés; e Historia, Geografía y Literatura de Estados Unidos⁷⁶. Desde una óptica global, podía apreciarse que en el caso de los españoles existía una cierta compensación entre materias humanísticas y científico-técnicas, junto a un notable protagonismo del mundo de la economía. Por lo que respecta a la parte estadounidense, se observaba un predominio abrumador de las materias humanísticas, sobre todo de la enseñanza del español o del inglés. Obviamente, no se trataba de unas relaciones equilibradas en términos de intercambio de conocimientos, si bien se mantenían algunas de las pautas ya establecidas en las décadas iniciales del siglo: ciencia y tecnología norteamericanas a cambio de lengua y civilización españolas.

Entre los años 1959 y 1975, el Programa Fulbright recibió un monto global algo superior a los 4 millones y medio de dólares. Estados Unidos dedicó a este programa la cantidad de 3.895.793 dólares. El Gobierno español aportó otros 656.707 dólares hasta 1975. A esa cantidad habría que agregarle otros 925.848 dólares procedentes del Programa de Intercambio Educativo⁷⁷. La firma del Con-

75. «Annual Program Proposal. Program Year 1960», 5-V-1959. AMAE-E, R-9541/3.

76. «Becarios españoles entre 1959-1963», «Becarios norteamericanos 1960-1963». AMAE-E, R-9541/2.

77. En octubre de 1960 el Gobierno norteamericano comunicó al español su disposición a continuar con el programa más allá de 1962. Para ello, puso a disposición de la Comisión una suma aproximada de 1.550.000 dólares para otros cuatro años. Más adelante, en marzo de 1964 se procedió a reformar el acuerdo existente, dándole mayor flexibilidad económica y científica. «Education. Commission for Cultural Exchange and Financing of Exchange Programs. Agreement Between the United States of America and Spain», 18-III-1964. *Treaties and Other International Acts Series 5737*, Washington D.C., Department of State, 1964. A partir del año académico 1967-1968, el Gobierno norteamericano disminuyó progresivamente las cantidades destinadas al Programa Fulbright con España. El Gobierno español optó por contribuir a su financiación desde 1968.

venio de Amistad y Cooperación de 1970 dio un renovado impulso a la corriente de intercambios, al incluir diversos programas de cooperación: cultural y educativa, científica y técnica, desarrollo urbano y medio ambiente, agricultura, economía y medios informativos, además de la cooperación defensiva, claro está, que daba sentido desde la óptica norteamericana a todo lo demás. Por esa vía se obtuvo para cooperación cultural y educativa la suma de 1.600.000 dólares, administrada por la Comisión de Intercambio Bilateral, que sirvió para financiar entre 1973 y 1975 nuevas estancias en Estados Unidos de profesores de universidad e investigadores españoles.

En conjunto, la cifra de ayuda para intercambio cultural y científico incluida dentro de los programas gestionados por la citada comisión estuvo algo por encima de los 7 millones de dólares. Esa cantidad sufragó, entre 1959 y 1975, 1.081 becas a postgraduados, profesores e investigadores españoles para desplazarse a Estados Unidos, más otras 927 becas de candidatos norteamericanos para viajar a España⁷⁸. Es cierto que todas esas cantidades fueron bastante inferiores a las adjudicadas a otros países de Europa occidental. Sin embargo, en el caso español esa vía de formación significó una aportación muy considerable, pues hasta mediados de los años sesenta el resto de los programas de becas para el extranjero fueron bastante reducidos. Además, no hay que desdeñar su efecto multiplicador. Los contactos establecidos, la información suministrada, las redes tejidas entre ambas comunidades académicas y científicas impulsaron una corriente mucho más amplia de estudiantes e investigadores españoles, que acudieron a Estados Unidos con financiación privada⁷⁹. Paralelamente, se incrementaron los programas de universidades americanas que enviaban estudiantes a España para realizar cursos de lengua y civilización. A finales de la década de los años sesenta existían 74 programas de universidades americanas, que movilizaban a unos 3.000 estudiantes de esa nacionalidad⁸⁰.

El programa de intercambio educativo y las becas Fulbright convirtieron a Estados Unidos en el principal destino de profesores y estudiantes españoles desde finales de los años cincuenta, por delante de Europa o Iberoamérica. Tal corriente mantuvo su primacía cuando menos hasta finales de la década siguiente, si bien diversos indicadores inducen a pensar que esa tendencia se

78. Las cifras globales que se ofrecen, tanto de recursos económicos como de intercambio de becarios, están basadas en la información facilitada por la Comisión Fulbright-España.

79. Un estudio publicado en 1967 contabilizaba un total de 3.699 españoles que habrían realizado la travesía transatlántica, desde 1954 hasta 1966, para incorporarse a centros norteamericanos. Destacaba la afluencia de personas procedentes de disciplinas encuadradas en Humanidades y Educación, algo menor pero elevada era la presencia en el campo de Ciencias, y también se registraban cantidades estimables aunque menos voluminosas en Ingeniería y Economía. Además, se computaba un significativo número de médicos y de profesores de humanidades españoles en aquel país. RUIZ FORNELLS, Enrique: «Presencia de la cultura española en los Estados Unidos a través del intercambio universitario», *Información Comercial Española*, 409, septiembre 1967, pp. 149-155.

80. BELA ARMADA, Ramón: «El intercambio cultural entre España y los Estados Unidos de 1953 a 1982». En *Influencia norteamericana en el desarrollo científico español*. Madrid: Asociación Cultural Hispano Norteamericana, 1983, p. 12.

prolongó en el tiempo hasta llegar prácticamente a nuestros días⁸¹. Las autoridades españolas pusieron gran interés en ese cauce de intercambio, al considerar que podía paliar la insuficiencia de profesores universitarios, técnicos y científicos con que contaba el país con vistas a la consecución de los objetivos de los Planes de Desarrollo, emprendidos en los años sesenta. Desde la perspectiva española, la ayuda para la formación de cuadros destinados a cooperar en la expansión del sistema educativo y el desarrollo científico-técnico se convirtió en una de las contrapartidas por la colaboración militar con Estados Unidos, sobre todo una vez que dejó de recibirse la ayuda económica⁸².

UNA INVERSIÓN DE FUTURO... PREPARANDO EL POSTFRANQUISMO

En cuanto al Gobierno norteamericano, sus prioridades en España eran de orden militar. La propaganda informativa y los programas de intercambio cultural y científico no escapaban a esa dinámica: uno de sus principales objetivos estribaba precisamente en crear un clima de opinión favorable al mantenimiento de las bases militares, razón por la cual una parte importante de sus iniciativas se orientaba hacia los grupos dirigentes del país. Pero la asociación de Estados Unidos con el régimen de Franco, aunque quisiera presentarse como una medida instrumental y sin mayores compromisos de orden político, suscitaba las críticas de la oposición antifranquista por entender que ese vínculo internacional reforzaba a la Dictadura española.

Para hacer frente a ese dilema, los programas de intercambio y formación de capital humano incorporaron una utilidad política añadida. Por un lado, ponían en relación a un sector de las élites españolas con los esquemas políticos, económicos, sociales y culturales predominantes en el mundo occidental, con lo que facilitaban su cohesión con el bloque articulado en torno al liderazgo americano. Por otro, servían para proyectar una imagen de compromiso con el desarrollo de España, por encima de su régimen político, que amortiguaba el impacto negativo que provocaba en la opinión pública la presencia de las bases militares. Además, suponían una inversión susceptible de rentabilizarse también en un futuro más o menos inmediato, pues permitían ir configurando una red de amistades y solidaridades entre sus medios influyentes, que iba más allá de los grupos que apoya-

81. Vid. LORA TAMAYO, Emilio: «Intercambios científicos y biotecnológicos España-Estados Unidos». En FLYS, Carmen y CRUZ, Juan E. (eds.): *El nuevo horizonte: España/Estados Unidos. El legado de 1848 y 1898 frente al nuevo milenio*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, 2001, pp. 165-178.

82. Sin que existan todavía estudios en profundidad sobre sus repercusiones en el panorama cultural y científico español, sí que parece deducirse por algunas aproximaciones al tema que el «efecto difusión» de las aportaciones de la élite académica y profesional que amplió su formación en Estados Unidos fue altamente positivo. GALA MUÑOZ, Manuel: «Estudio sociométrico de los becarios españoles». En *Influencia norteamericana...*, pp. 27-29.

ban al franquismo, y cuyo papel podía resultar fundamental cuando llegase la hora de la Transición política en España.

Ese género de razonamientos ya estaba presente en los informes norteamericanos desde finales de los años cincuenta. A la par que se terminaba la construcción de las bases militares, comenzó a detectarse un crecimiento del antiamericanismo, sobre todo entre los estudiantes y los trabajadores,

a consecuencia del pretendido apoyo de Estados Unidos a Franco, la presencia de bases militares norteamericanas y de más de 23.000 militares y personas a su cargo, grandes coches americanos, etc.⁸³.

Dado que el factor básico de las relaciones bilaterales era de orden estratégico, resultaba imposible evitar una estrecha cooperación con el régimen de Franco. Uno de los cometidos del *United States Information Service (USIS)* consistía en hacer más digerible esa colaboración, o si se prefiere cambiar el punto de mira, insistiendo en que la política americana buscaba ayudar a la sociedad española, no fortalecer a la Dictadura.

En efecto, uno de los objetivos de este servicio consistía en preparar el terreno por si se producía un cambio de la situación política, de forma que no llegase a afectar a los intereses norteamericanos. En ese sentido, las operaciones culturales eran

bien y ampliamente acogidas y en muchos casos ofrecen a la sociedad española su única verdadera oportunidad de conocer la realidad sobre Estados Unidos y el desarrollo del pensamiento y el progreso en Occidente.

El programa de intercambio educativo era «considerado de tremenda y creciente importancia». Según la valoración que hacían los funcionarios norteamericanos, había suministrado:

los medios para que los líderes, intelectuales y estudiantes comprendieran y apreciaran los logros culturales, sociales y económicos de Estados Unidos, contribuyendo así a los objetivos en España de su política: (1) crear un clima de opinión favorable para las bases norteamericanas en España; y (2) afianzar la confianza de España hacia Estados Unidos como amigo y aliado, con capacidad para liderar la lucha común contra la agresión comunista⁸⁴.

Otro tanto cabría agregar del programa de intercambio técnico. Más allá de sus contenidos específicos, una de sus principales aportaciones había sido establecer entre personas de los dos países una serie de contactos amistosos y útiles en un amplio número de frentes: «el reconocimiento y publicidad en España del pro-

83. «Inspection Report USIS-Spain», 27-IV/29-V-1959. NARA, RG 306, Box 8.

84. «Annual Report on Educational Exchange Activities in Spain», 31-VII-1959. NARA, RG 59, DF 511.523/7-3159.

grama de intercambio técnico ha sido mucho más amplio y mejor que cualquier otro aspecto del programa». Algo que también era aplicable al *Military Assistance Training Program*, incluido en el programa de ayuda militar. El entrenamiento de oficiales escogidos, en centros militares de Estados Unidos o de Europa, se consideraba una parte vital de ese programa. Sin duda resultaba esencial familiarizarlos con el armamento, los métodos y las técnicas operativas y logísticas imperantes en el bloque occidental, pues de ello dependía que su contribución fuera eficiente en caso de conflicto con la URSS. Pero además se trataba de «promover la orientación pro-norteamericana de esos oficiales»⁸⁵. En proporción aún más elevada que en los programas de intercambio técnico o educativo, varios miles de militares españoles recibieron formación por medio de aquel otro programa.

La finalidad primordial de tales iniciativas no consistía en mejorar el sistema educativo y científico español, promover su desarrollo económico o modernizar su capacidad defensiva. Esas metas podían constituir un horizonte deseable, pero suponían, en todo caso, una aspiración a medio o largo plazo. Los intereses inmediatos del Gobierno de Estados Unidos en aquella España, que tenía al general Franco a la cabeza de un sistema político dictatorial, eran más concretos, menos altruistas.

Así lo reflejaba el plan general elaborado a finales de 1959 por el *Operations Coordinating Board*, el principal órgano de enlace de todos los servicios norteamericanos implicados en la política hacia España. El interés fundamental para Estados Unidos era garantizar la disponibilidad española a participar en el sistema de defensa occidental. La colaboración con la Dictadura española era inevitable si se deseaba mantener ese dispositivo, pero al mismo tiempo había que velar por su preservación de cara al futuro, de ahí la conveniencia de minimizar la asociación de la ayuda estadounidense con el régimen de Franco. Para resolver esa difícil ecuación, se recomendaba, por un lado, que los militares norteamericanos cultivaran los vínculos personales y corporativos con sus homólogos españoles, «*con el objetivo de incrementar la influencia de Estados Unidos entre los grupos que pudieran emerger con capacidad de liderazgo nacional*». Por otro, se utilizarían los programas de información, cultura, intercambio de personas y cooperación técnica como una ventana abierta hacia los esquemas y valores de Estados Unidos y el mundo occidental, con las miras puestas en ir reduciendo el «tradicional aislamiento del país».

La misión básica asignada a esos circuitos consistía en ganarse a sectores claves de opinión, favoreciendo su identificación con los móviles de Estados Unidos: «La estratégica posición de España y nuestra considerable inversión e interés militar y económico acentúan la importancia para nosotros de la opinión pública en este país». La cuidadosa selección de «profesores, estudiantes, líderes y especialistas» que cruzaban el Atlántico estaba destinada, entre otras cosas, a que actuasen a su

85. «Table of Contents Ambassador's Briefing Book for Paris Meeting», V-1958; «Mutual Security Objectives Plan. Spain», 30-X-1959. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 5, y Office of Western European Affairs 1953-62, Spain, Box 4.

regreso como «formadores de opinión» en un sentido favorable a Estados Unidos. Es más, «esa potencialidad era uno de los criterios en la elección de los becarios». Esa labor se concebía como un instrumento para reforzar la influencia norteamericana más allá de la situación política del momento, anclando a las élites españolas en la órbita del liderazgo internacional de Estados Unidos⁸⁶. Los programas de intercambio y formación de capital humano debían impregnar a los grupos dirigentes del país, presentes o futuros, con la visión del mundo de la potencia americana.

Así pues, resultaba vital mantener la disponibilidad de las autoridades españolas para apoyar el despliegue militar norteamericano, por eso debía cultivarse una cordial relación con los dirigentes del régimen. Pero, simultáneamente, debían emprenderse otras iniciativas que contrarrestasen la identificación entre Estados Unidos y el franquismo. Los responsables diplomáticos norteamericanos en España desaconsejaban apoyar a la oposición antifranquista. Tal opción resultaba peligrosa y poco rentable para sus intereses. Máxime cuando se trataba de grupos dispersos, faltos de coordinación entre sí y carentes de líderes capaces de aglutinar el descontento existente contra la Dictadura franquista. Por añadidura, ninguna de las fuerzas del abanico de la oposición española era asimilable al perfil «liberal» de la política estadounidense⁸⁷. Por ello, la vía para mitigar las manifestaciones antinorteamericanas y, sobre todo, prepararse para una «solución post-Franco» iba a tomar otra dirección.

Más que intervenir de forma directa se trataba de hacerlo de forma indirecta. Había que seguir animando por métodos sutiles una progresiva liberalización económica y política, incluyendo a España cada vez más en la «familia occidental» y fomentando su participación en los organismos internacionales. Había que continuar prestando asistencia para ayudar al país a incrementar su nivel de vida. Había que favorecer el entendimiento entre los grupos moderados integrados en el seno del poder franquista o en la oposición, para restar así predicamento a los sectores extremistas de derecha o izquierda. Cualquier intento de forzar a Franco a iniciar un proceso democratizador estaba condenado al fracaso, por ello la solución consistía en preparar a la sociedad española para afrontar el post-franquismo. Abrir el país suponía estimular el contacto con otras sociedades, el contagio de otras maneras de pensar y el conocimiento de otras formas de Gobierno, que debían ser asumidas por los propios españoles como soporte indispensable del futuro cambio político.

86. «Operations Coordinating Board. Report on Spain (NSC 5710/1)», 6-XI-1959. NARA, RG 59 Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 5.

87. *Vid.* «The Spanish Opposition. Part. I: General Observations», 26-II-1959; «Memorandum for the President», 4-VI-1959. NARA, RG 59, DF 752.00/2-2659 y 752.00/5-2059. «William W. Walker —Minister Counselor American Embassy in Madrid— to Water J. Stoessel Jr. —Deputy Assistant Secretary, Bureau of European Affairs, Department of State—», 11-X-1966. NARA, RG 59 Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain, Box 10.

Lo mejor que podríamos hacer probablemente sea dar un empujón al barco español en la dirección correcta, e incluso esto debe hacerse con gran cuidado para que no naufrague ni sea conducido hacia una marea errante⁸⁸.

A lo largo de la década de los sesenta cobró fuerza la idea de

mantener, y extender en lo posible, discretas y productivas relaciones con elementos de fuera y dentro del régimen, que pudieran asumir poder y/o influencia en el período post-Franco, en orden a animar la evolución hacia procesos políticos más democráticos.

Tal iniciativa se consideraba como una inversión de cara al futuro, al orientarse a alentar una corriente «política, económica y social en España, que condujera a una sucesión moderada y liberal al régimen de Franco». Ese tránsito debía desembocar, por supuesto, en un «Gobierno amistoso con Estados Unidos», que permitiera la «continuidad del acceso norteamericano a sus instalaciones militares en España»⁸⁹. Tarde o temprano, se pensaba, la elevada edad de Franco o la expansión de los movimientos de oposición iniciarían una etapa de Transición hacia otro sistema político. Cuando llegase ese momento, Estados Unidos tenía que estar preparado para contar con sólidos apoyos que respaldasen sus intereses en España.

Los canales informativos y los programas de formación e intercambio desempeñaban un papel estratégico en ese sentido. Para fomentar la «amistad y el entendimiento de líderes militares escogidos o potenciales líderes». Para atraer a determinados sectores de la administración. Para ganar partidarios entre los círculos estudiantiles y universitarios, entre periodistas y líderes de opinión, o en medios sindicales que incluían a grupos católicos como la HOAC y las JOC. Los resultados obtenidos parecían avalar la pertinencia de los métodos empleados:

A través de sus bibliotecas, conferencias, películas, programas de intercambio de personas y otras actividades culturales, USIS ha ganado la confianza de influyentes funcionarios del Gobierno y círculos intelectuales [...], con persuasivos efectos sobre líderes del mundo de la cultura y de los medios de comunicación a través de contactos personales.

También los nuevos equipos de tecnócratas que estaban pilotando el cambio económico en España fueron objeto de una particular atención:

Uno de los grupos más significativos del Gobierno español es el de los jóvenes «tecnócratas», principalmente economistas, muchos de los cuales han

88. «Memorandum. The Future of US-Spanish Relations», 8-III-1961. NARA, RG 59, Lot Files, Office of Western European Affairs 1953-62, Spain, Box 8.

89. «Background Papers for the Secretary's Visit to Madrid», 16-XII-1961; «Objectives of U.S. Guidelines for Policy and Operations in Spain», III-1963. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 6 y 4 respectivamente.

sido educados en Estados Unidos y que tienen posiciones de gran influencia en la administración y formulación de la política española⁹⁰.

Desde la óptica norteamericana, su intervención para favorecer un eventual cambio político debía ejercerse en buena medida en los campos de la cultura y la información. Los potenciales dirigentes de ese proceso se mostraban

confusos, inexpertos y temerosos ante los procedimientos democráticos, y buscan sistemas políticos, económicos y sociales que sean viables y puedan servir mejor a España en el período post-Franco.

Estados Unidos podía aportar su experiencia para

animar el desarrollo de un sistema de Gobierno estable y con base popular en la España post-franquista, junto a su completa integración en Europa y en la comunidad atlántica.

Con ello se aspiraba a diluir la identificación norteamericana con el régimen de Franco, que podía ser perjudicial para sus intereses a largo plazo, aunque también convenía encauzar las actitudes de los elementos moderados de las élites dirigentes hacia los esfuerzos de modernización.

Lo cierto es que armonizar el entendimiento con la Dictadura para asegurar la preservación de las bases militares y, al tiempo, preparar el tránsito ordenado hacia un sistema más democrático no eran cuestiones fácilmente conciliables. Si tenemos en cuenta que el objetivo primordial fue siempre de tipo estratégico, es fácil deducir por dónde flaqueaba esa complicada ecuación política. Llegado el momento del cambio, el reto consistiría en convencer a quienes podían protagonizar aquel proceso, ya fueran profranquistas o antifranquistas, de que era preciso «olvidar el amargo pasado y concentrarse en el futuro»⁹¹. Resulta curioso que ese ejercicio de desmemoria fuese uno de los pilares en que se asentó la Transición española a la democracia.

90. «Inspection Report. USIS-Spain», 5-VI-1962. NARA, RG 306, Box 8. «Recommendations regarding the CU Program in Spain», 14-I-1965. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain 1956-66, Box 1.

91. «Some General Observations on United States Policy Toward Spain», 25-VI-1965. NARA, RG 59, Lot Files, Bureau of European Affairs, Spain, Box 1.